OVER DE AANPAK VAN WONINGINBRAAK DOOR

OP INBREKERSPAD?

INZET OP VOORBEREIDINGSHANDELINGEN

PETER KRUIZE
PAUL GRUTER



OP INBREKERSPAD?

Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen

Peter Kruize
Paul Gruter

Titel
Op inbrekerspad?
Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen

Auteurs
Peter Kruize
Paul Gruter

Met medewerking van
Eline de Groen (dossieronderzoeker)

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslagontwerp en -illustratie
Paul Gruter

ISBN/EAN 978-94-91534-09-6
ISBN/EAN (Elektronische versie/PDF) 978-94-91534-10-2

Vooraf

Het benutten van de mogelijkheden die het Wetboek van Strafrecht biedt op het punt van voorbereidingshandelingen bij de aanpak van woninginbraak is een relatief nieuw fenomeen. Het zoeken naar relevante informatie in politiesystemen bij dergelijke nieuwe ontwikkelingen blijkt vaak een lastiger opgave dan tevoren gedacht. Ook dit onderzoek is op dat aspect een traject van vallen en opstaan gebleken.

Dat de zoektocht voor een belangrijk deel toch is geslaagd danken we aan de inspanningen van een aantal mensen. Tjeerd Zuidema, onderzoeker bij het CJIB, heeft een bestand op basis van de Transactiemodule aangeleverd. Jan Rogier, de geestelijk vader en beheerder van BRAINS, heeft mogelijk relevante zaken uit BVH geselecteerd aan de hand van een query. We hebben dossiers bestudeerd via Blue View bij de eenheid Amsterdam, waarbij Rob de Neef onze gastheer is geweest. De HKS-gegevens zijn geleverd door Bart Brolsma, en Marco Vink (WODC/SIBa) heeft naar gegevens gezocht in RAC-MIN. Gegevens over de sepotcodes zijn aangeleverd door het CVOM.

Naast het zoeken in systemen hebben we zeven interviews gehouden. We danken de geïnterviewde vertegenwoordigers van politie en justitie van de eenheden Amsterdam, Den Haag en Midden-Nederland, en de landelijk officier van justitie High Impact Crime voor hun tijd en voor het doorgeven van hun kennis en visie over het onderwerp in kwestie.

Tevens past hier een woord van dank aan degenen die behulpzaam zijn geweest bij het verkrijgen van toestemming rond de inzage van de politie- en justitiegegevens, te weten Theo Jochoms (politie) en Rineke van der Woerd (Parket-Generaal OM). En, tot slot danken we de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) voor hun steun bij de uitvoering van het onderzoek en hun kritisch, opbouwend commentaar op de conceptversie van dit rapport.

Amsterdam,
1 Juli 2015

Paul Gruter
Peter Kruize

Inhoud

Afkortingen en termen verklaard

Afkorting	**Omschrijving**
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BRAINS	Basaal Recherche, Analyse INformatie Systeem
BVH	Basis Voorziening Handhaving (bedrijfsprocessensysteem Nationale politie)
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie (organisatieonderdeel van de Nationale Politie)
F116	CJIB-feitcode 116 (voorhanden hebben van inbrekerswerktuig)
HIC	High Impact Crime
HKS	Herkenningsdienstsysteem
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
RAC-MIN	De 'light'-versie (MIN) van Rapsody Centraal (RAC). Rapsody Centraal bevat informatie over de instroom en afhandeling van zaken bij het OM en bij de rechter in eerste aanleg.
SIBa	Statistische Informatie en Beleidsanalyse
STVA	(Ateno-training) Strategische en Tactische Veiligheidsanalyse
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

Op inbrekerspad?

Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen

Dit onderzoek is het gevolg van een toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie van Tweede Kamerlid Helder van de PVV over het strafbaar stellen van het voorhanden hebben van professionele inbrekerswerktuigen. Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig kan worden aangepakt via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van gemeenten en voorbereidingshandelingen bij woninginbraak kunnen – mits tijdens de voor de nachtrust bestemde tijd – strafrechtelijk worden vervolgd middels artikel 46 Sr. De minister heeft tijdens het Algemeen Overleg Politieonderwerpen van 30 januari 2014 aangegeven: "de denkrichting om niet alleen in de nachtelijke uren, maar ook overdag tegen voorbereidende handelingen te kunnen optreden, spreekt mij aan."

De minister zal dit onderzoek benutten om te beoordelen of (aanpassing van) wetgeving zinvol wordt geacht. Dat is een politieke afweging waar in het onderzoek zelf geen uitspraak over wordt gedaan. Het onderzoek is beperkt in omvang en richt zich op de feitelijke ervaringen met het aantreffen van inbrekers bij handelingen die als voorbereidingshandelingen kunnen worden aangemerkt, alsmede de strafrechtelijke opvolging daarvan met bijzondere aandacht voor mogelijke complicaties bij de verruiming van de huidige praktijk naar de dag en de avond.

In het onderzoek zijn zeven onderzoeksvragen beantwoord. Het gaat om de volgende vragen:

1. Hoe vaak komt het voor dat de politie vermeende inbrekers aantreft bij het (mogelijk) treffen van voorbereidingshandelingen?
2. Op welke tijdstippen van de dag/nacht worden zij aangetroffen?
3. Wat zijn de verschijningsvormen die als voorbereidingshandelingen worden geïdentificeerd?
4. In welke mate komen er vergissingen voor (bijvoorbeeld aanhouding van een slotenmaker te goeder trouw)?
5. Is te verwachten dat overdag en in de avond zich vaker vergissingen voordoen dan in de nacht? Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?
6. Wat zijn de ervaringen met de verdere afhandeling van processen-verbaal door officieren van justitie en rechters in de praktijk, positief en negatief?
7. Komt het daadwerkelijk tot veroordelingen? Zo nee, waarom niet?

Om deze vragen te beantwoorden zijn diverse systemen bevraagd. Via het CJIB zijn gegevens ontvangen uit Transactiemodule. In dit systeem zijn gegevens te vinden van overtredingen van het APV-artikel 'vervoeren inbrekerswerktuig'. Via de politie zijn gegevens ontvangen

uit het Herkenningsdienstsysteem (HKS) over verdachten met antecedenten voor voorbereiding woninginbraak (artikel 46/311 Sr). Via het WODC zijn gegevens ontvangen uit het RAC-MIN over de vervolging van verdachten van voorbereiding woninginbraak (artikel 46/311 Sr). Deze drie bronnen bevatten gegevens over heel Nederland en er is informatie gevraagd over de jaren 2013 en 2014.

Daarnaast is het basisprocessensysteem van de politie bevraagd middels een zoekquery in BRAINS en een steekproef van de gevonden dossiers (N=200) zijn nader bestudeerd aan de hand van BlueView. De zoekslag in BVH en de daaraan gekoppelde dossierstudie heeft eveneens betrekking op de jaren 2013 en 2014, maar is beperkt tot de politie-eenheden Amsterdam en Den Haag. Tot slot zijn er zeven interviews gehouden met vertegenwoordigers (politie en OM) van de eenheden Amsterdam, Den Haag, Midden-Nederland en het Landelijk Parket.

Aantreffen van voorbereidingshandelingen bij woninginbraak (onderzoeksvraag 1)

De politie houdt in een beperkt aantal zaken per jaar verdachten aan voor het treffen van voorbereidingshandelingen door gebruik te maken van de artikelcombinatie 46/311 uit het Wetboek van Strafrecht. We hebben twee jaren nader bekeken (2013 en 2014) en 2013 kan daarbij als een 'aanloopjaar' (in 2013 is de 46/311 voor het eerst benut bij enkele eenheden) worden gezien. In 2014 hebben we 23 zaken, met 45 verdachten weten te traceren in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie. Het is goed mogelijk dat daarmee nog niet alle zaken in beeld zijn, maar uit de gesprekken met politie- en justitievertegenwoordigers blijkt dat de 46/311-contructie vooralsnog niet vaak ten laste wordt gelegd. De uitspraak dat het hooguit om 'enkele tientallen' zaken gaat, zien wij daarom dan ook als een realistisch antwoord.

De politie treft echter ook vermeende inbrekers die zich voorbereiden op een woninginbraak, zonder dat de 46/311-artikelen ten laste worden gelegd, maar waarbij de zaak wordt afgedaan aan de hand van het APV-artikel Vervoeren inbrekerswerktuig.[1] Dit artikel kan echter ook worden gebruikt in de fase waarin nog niet kan worden gesproken van voorbereiding in strafrechtelijke zin. Het slechts voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen is voldoende voor het APV-artikel, maar niet voor artikel 46/311. Om voorbereiding ten laste te kunnen leggen moet worden bewezen dat de verdachte zich voorbereidt op een *woning*inbraak.

In 2013 zijn er 1.609 zaken, met 1.874 verdachten, geregistreerd voor overtreding van het desbetreffende APV-artikel. In 2014 gaat het om 1.857 zaken, corresponderend met 2.138 verdachten. Het APV-artikel heeft echter ook betrekking op het vervoeren van inbrekerswerktuig voor een bedrijfsinbraak of het openbreken van een slot bij (brom)fietsendiefstal. Het is lang niet altijd duidelijk welk misdrijf de verdachte in gedachte heeft. Door bestudering van

[1] We spreken weliswaar van het APV-artikel, maar de inhoud van dit artikel kan van gemeente tot gemeente verschillen. In essentie gaat het echter wel om hetzelfde, namelijk het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig. Vandaar dat we spreken van het APV-artikel.

een aantal APV-zaken is de beredeneerde schatting dat op jaarbasis ongeveer 800-900 APV-zaken inzake het aantreffen van inbrekerswerktuigen een relatie hebben met woninginbraak.

Naast registratie als artikel 46/311- of APV-zaak kunnen voorbereidingshandelingen ook nog onder een andere noemer verstopt zitten in de politieadministratie. Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit niet zo vaak het geval is; naar schatting draait het om rond de 75 zaken op jaarbasis.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt, dat de politie op jaarbasis naar schatting ongeveer duizend keer vermeende woninginbrekers aantreft die zich mogelijk aan het voorbereiden zijn op een woninginbraak. Het is niet goed vast te stellen welk deel hiervan via de artikelcombinatie 46/311 is aan te pakken, maar dit aandeel zal vermoedelijk dichter bij de 10 procent liggen dan bij de 50 procent. Anderzijds is wel duidelijk dat er meer zaken artikel 46/311-waardig zijn dan wat er momenteel langs die weg wordt opgepakt.

Tijdstip van aantreffen (onderzoeksvraag 2)

De tweede onderzoeksvraag betreft de tijdstippen waarop potentiële inbrekers worden aangetroffen. Het is duidelijk dat het antwoord op deze vraag wordt beïnvloed door de wettelijke mogelijkheden van de politie. De politie kan alleen aan de hand van de artikelcombinatie 46/311 optreden tijdens de 'voor de nachtrust bestemde tijd'. De APV kan in sommige gemeenten 24-uur per dag worden benut, maar in andere gemeenten slechts tussen 22.00-06.00 uur.

Ongeveer 30 procent van de woninginbraken vindt plaats in de tijdsperiode 22.00-06.00 Daarentegen valt het aantreffen van inbrekerswerktuigen bestemd voor het plegen van een woninginbraak voor ongeveer twee derde binnen het tijdvak 22.00-06.00. Hoe we dit verschil moeten verklaren is niet duidelijk. De beperking in de APV lijkt wel iets te verklaren, maar niet het forse verschil. Ook binnen de eenheid Den Haag vindt ruim 60 procent van het aantreffen van inbrekerswerktuig plaats tussen 22.00-06.00 uur, terwijl de gemeente Den Haag de APV heeft verruimd naar 24/7. De meest voor de hand liggende verklaring is dat politiemensen hier mogelijk meer op zijn gespitst gedurende nachtelijke uren en dat inbrekers in spe wellicht eerder opvallen in de stilte van de nacht.

Verschijningsvormen voorbereidingshandelingen (onderzoeksvraag 3)

Als we voorbereidingshandeling hier opvatten zoals bedoeld in artikel 46 dan bestaan de handelingen enerzijds uit het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig. Dit kan specifiek gereedschap zijn, maar dat hoeft niet. Ook een schroevendraaier kan als inbrekerswerktuig worden aangemerkt. Het is wel zo dat het makkelijker te bewijzen is dat het gereedschap voor een inbraak is bestemd naarmate het meer specifiek gereedschap betreft. Maar ook de combinatie van gereedschappen speelt een rol: het bezit van slechts een schroevendraaier is een ander verhaal, dan bijvoorbeeld het meevoeren van een schroevendraaier, breekijzer, handschoenen en een slotentrekker.

Anderzijds moeten voorbereidingshandelingen blijken uit het gedrag van de verdachte. Dit kan rondrijden in een woonwijk zijn, met speciale aandacht een pand bekijken, maar ook het reeds daadwerkelijk bewegen naar het object dat in het vizier is. Naarmate de verdachte dichter bij het pand is – dichter tegen een poging woninginbraak aanzit – zal het bewijs van voorbereiding sterker zijn. Dit impliceert dat de politie – wil ze met succes artikel 46/311 kunnen aanwenden – niet meteen moet toeslaan, maar liefst de verdachte eerst een tijdje moet observeren. Verklaringen van getuigen zijn natuurlijk een welkome aanvulling in deze.

Vergissingen (onderzoeksvragen 4 en 5)

Het antwoord op de vragen rond mogelijke vergissingen bij het optreden tegen voorbereidnigshandelingen kan kort zijn: nee, die kans is bijzonder klein. We hebben in elk geval hiervan geen voorbeelden gevonden en het ligt ook niet in de rede dat een dergelijke vergissing voor zal komen, want – zoals hiervoor gesteld – is slechts het voorhanden hebben van gereedschap niet voldoende om iemand van voorbereidingshandelingen te betichten.

Bij optreden aan de hand van het APV-artikel is de kans op vergissingen – in theorie – groter, want daar is slechts het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig in principe al wel een voldoende bewijs. Er zijn ons echter geen gevallen bekend, dat een slotenmaker of een klusjesman een bekeuring heeft gekregen voor het vervoeren van inbrekerswerktuigen; soortgelijks geldt ook voor gewone burgers die ‘inbrekerswerktuigen’ vervoeren. Wel zien we dat veel APV-zaken worden geseponeerd, maar dat ligt waarschijnlijk meer aan gebrekkige documentatie van de verbalisant dan aan het feit dat er een vergissing is gemaakt.

Afhandeling (onderzoeksvragen 6 en 7)

Er is nog niet zo veel ervaring opgedaan met de toepassing van de artikelcombinatie 46/311 om voorbereiding van woninginbraak te vervolgen, maar de eerste ervaringen zijn positief te noemen. De officieren van justitie die wij hebben gesproken geven aan soms ‘nee’ te verkopen richting politie, omdat er onvoldoende bewijs is dat er daadwerkelijk een woninginbraak is voorbereid, maar de zaken die wel worden ingestuurd, worden opgepakt en daar waar mogelijk voor de rechter gebracht. Wel lijkt het zo – evenals bij de politie – dat de mogelijkheid om voorbereiding van woninginbraak strafrechtelijk te vervolgen nog verder moet indalen binnen de OM-organisatie.

We hebben geen rechters gesproken, maar op basis van de rechtbankverslagen lijken zij niet afwijzend te staan tegenover het toepassen van artikel 46 bij woninginbraak. Er zijn inmiddels dan ook meerdere veroordelingen uitgesproken. De strafmaat varieert daarbij van zes tot negen weken gevangenisstraf. Deze straffen zijn in lijn met het uitgangspunt dat voorbereiding als strafverminderend (minus de helft) wordt gezien in vergelijking met de voltooide versie van een delict, hier zijnde een voltooide woninginbraak.

Tot slot

Uit het onderzoek komen geen te verwachten problemen naar voren als de tijdsbeperking bij de toepassing van artikel 46 bij woninginbraak (voor de nachtrust bestemde tijd) zou worden

opgeheven. Wel is het zo dat het benutten van de artikel 46/311-route nog relatief onbekend is en dat de huidige wettelijke mogelijkheden (nog) niet ten volle worden benut. Het benutten van de artikelcombinatie 46/311 wordt sterk begrensd door de bewijslast om aannemelijk te maken dat de verdachte daadwerkelijk een woninginbraak wil plegen. Daarmee schuift voorbereiding heel dicht tegen poging aan. Het huidige APV-artikel (vervoeren inbrekerswerktuig) geeft veel meer ruimte om proactief op te treden. Een nadere bezinning op de mogelijkheden van een optimale benutting van dit artikel lijkt gezien de ambitie om fors in zetten op woninginbraak – als HIC – voor de hand te liggen. Daar is naar onze inschatting de nodige winst te behalen. Daarbij zou ook gedacht kunnen worden aan het standaard registreren van overtreding van dit APV-artikel in BVH en JDS.

Summary

On the road to housebreaking?
A study of preparatory acts in housebreaking

In January 2014 a Member of Parliament has proposed to criminalize possession of professional tools for housebreaking. The Minister of Security and Justice answered that preparatory acts already are criminalized (article 46 Penal Law) and that this article may be utilized in regard to burglary (article 311 Penal Law) during the night time. The Minister is, however, willing to consider criminalization of preparatory acts in housebreaking during day times.

As input for the consideration whether an adjustment of Penal Law is useful, the Minister has ordered research to shed light on the existing use of article 46/311of Penal Law. The research has been focused on the experience with (possible) burglars caught during preparation of a burglary with special attention for possible complications, if the legislation also should include the day times and the evening. In total seven research questions are answered in this study:

1. How often do the police arrest supposed burglars in preparing a burglary?
2. At what time during the day/night are they caught?
3. How are acts of preparation defined?
4. To what extent do mistakes (false arrests) occur?
5. Is it to be expected that mistakes more often will take place in the daytime and in the evening than during the night? If so, what is the reason for this expectation?
6. What are the experiences of public prosecutors and judges with these kind of cases; positive or negative?
7. Are there actually convicted persons for preparing a burglary? If not, why not?

The research questions have been answered by consulting several (police) systems and by interviewing seven representatives of the police and public prosecution in three police districts (Amsterdam, The Hague and around Utrecht).

Detecting supposed burglars in preparing a burglary (research question 1)

The police only make a limited number of arrests by utilizing the Panel Law articles 46/311. In this research two years have been studied (2013 and 2014) and 2013 may be considered as start-up year (article 46/311 is first used in 2013 by a few police districts). We have found 23 cases, corresponding with 45 suspects, in the criminal record system of the police in 2014. It is possible that not all cases have been identified, but the interviews with police and public prosecution representatives support the notion that article 46/311 is used limited in practice.

The police, however, also detect assumed burglars in preparing a burglary *without* arresting the person for article 46/311. In such cases the police use a municipal regulation. In the Netherlands a municipality may have some public order regulations and nearly all municipalities

have a regulation in regard to 'Carrying Burglary Tools'. In some municipalities this regulation is valid from 22-06 o'clock, while other municipalities do not have a time limitation (24/7). This regulation may be applied in situations where the conditions for preparation of a burglary are not met. Only possession of burglary tools is sufficient for applying the municipal regulation, as opposed to the use of the penal law article in regard to preparation; here it has to be proved that the suspect prepares a *house*breaking.

In 2013 there are 1,609 registered cases, with 1,874 suspects, in regard to the municipal regulation 'Carrying Burglary Tools'. In 2014 the number of cases is 1,857, corresponding with 2,138 suspects. However, this regulation may also be applied in case of carrying burglary tools for a break-in in a business or forcing a lock in case of bicycle or moped theft. The conclusion after studying the violations of the municipal regulation is, that around 800-900 cases are related to burglary.

Besides the article 46/311 construction and the municipal regulation, acts of preparation may be hidden under other kinds of registration in the police administration. However, this is not often the case, according to the study; on a yearly basis probability around 75 cases a hidden in this way.

The answer to the first research question is, that the police catch in approximately one thousand cases assumed burglars in acts of preparation. It is not possible to say for sure which share of these cases is applicable for the article 46/311 route, but this share is probably closer to 10 than to 50 percent. At the same time, it is clear that more cases could have been tackled by using the 46/311 construction.

Time of detection (research question 2)

The second research question is about when (point of time) potential burglars are detected. It is clear that the answer to this question is influenced by the legal possibilities of the police. The penal law route (article 46/311) may only be applied during the night time. The municipal regulation is 24/7 applicable in some municipalities, while in other municipalities the regulation is only applicable during the time period 22:00-06:00.

Around 30 percent of the burglaries take place in between 22:00-06:00. On the contrary, two out of three cases of detecting burglary tools, take place in this time frame. It is not entirely clear how this difference should be explained; the time limitation of the municipal regulation only explains this difference partly. In the police district of The Hague the regulation is applicable 24/7, but also here 60 percent of the burglary tools are detected in the time frame 22:00-06:00. The most likely explanation is that police officers are more aware of this phenomenon during the night and that potential burglars are more visible in the silence of the night.

Acts of preparation defined (research question 3)

The use of penal law article 46 demands that two elements of preparation are alive. Firstly the person involved needs to be carrying burglary tools with him. These might be specific tools,

but not necessarily; also a screwdriver may already be seen as a burglary tool. However, it is easier to prove that the tools are meant for a burglary, if it are more specific tools. Also the combination of tools contributes to the prove: only possession of a screwdriver is another story than for instance carrying a screwdriver, crowbar and gloves. Secondly preparation has to become clear out of the suspect's behavior. This might be driving around in a residential area, paying specific attention to a certain house, but also moving towards the dwelling in focus. When the suspect is closer to the dwelling – closer to an attempted burglary – the legal proof for an act of preparation will be stronger. This implies that the police officer – if he wants to apply article 46/311 with success – has to delay the arrest and first has to observe the suspect for a while. Proof may further more be found in witness testimonies.

Mistakes (research questions 4 and 5)

The answer to the questions about possible mistakes (false arrests) in case of preparatory acts may be short: this risk is very limited. We have not found any examples, and moreover it is also not very likely that such a mistake will occur, because only carrying tools is not sufficient for arresting someone for preparing a burglary.

The risk for mistakes is – in theory – more alive in case the municipal regulation is applied, because then only carrying burglary tools is a sufficient proof. However, we do not know any examples of penalizing professionals (for instance a locksmith) or regular citizens for carrying supposed burglary tools. Though many fines for the municipal regulation are waived, but this is explained by the poor documentation of the police officer and not by the fact that a mistake has taken place.

Settlement (research questions 6 and 7)

There is not much experience with prosecuting preparatory acts of housebreaking (article 46/311), but the first experiences are positive. The interviewed public prosecutors tell that they sometimes waive the case because of a lack of proof, but relevant cases are prosecuted and brought to court. It seems that both the police and the public prosecution are not fully aware of this 'new' way to tackle preparatory acts of housebreaking.

We did not interview judges, but on the basis of court records, judges are willing to punish suspects for preparatory acts of housebreaking (article 46/311). There have been several court cases. The sentence for preparatory acts of housebreaking is usually six to nine weeks' imprisonment. This sentence is in accordance with the instruction of the National Public Prosecution Office: the sentence for preparation of burglary give a reduction of 50 percent compared to a completed burglary.

Final remarks

Utilizing the 46/311 route is still relatively unknown and the already existing legal possibilities are not used to the full extent. Applying article 46/311 is limited by the proof of the burden: it has to be proved that the suspect had a burglary in mind. Preparatory acts of house-

breaking are nearly an attempted burglary. The municipal regulation offers much more opportunity to act proactive.

1 Inleiding

In het Algemeen Overleg Politieonderwerpen van 30 januari 2014 heeft Tweede Kamerlid Helder van de PVV aandacht gevraagd voor het strafbaar stellen van het voorhanden hebben van professionele inbrekerswerktuigen. Zij stelt onder andere:

> Vanaf de werkvloer bereiken mij vele geluiden dat dit tot problemen leidt. Er moet namelijk bewezen worden dat er sprake is van een voorbereidingshandeling, ofwel voorbereiding van diefstal. Een dergelijk onderzoek kost veel capaciteit en wordt dan ook zelden gestart, tot frustratie van de politie.

Vervolgens dient Helder een motie in[2] waarin de regering wordt verzocht om het voorhanden hebben van professionele inbrekerswerktuigen strafbaar te stellen en daarbij wel rekening te houden met personen die dergelijke werktuigen nodig hebben voor een rechtmatige taakuitoefening, zoals slotenmakers.

In reactie hierop stelt de minister van Veiligheid en Justitie:

> Thans is het mogelijk om inbrekers te straffen voor voorbereidingshandelingen. (....) De denkrichting om niet alleen in de nachtelijke uren, maar ook overdag tegen voorbereidende handelingen te kunnen optreden, spreekt mij aan. (....) Ik vind het van belang om dit voorstel zowel in het licht van de effectiviteit als van de rechtsstatelijkheid te beoordelen. In de wetsgeschiedenis is de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen nadrukkelijk gereserveerd voor de ernstigste vormen van criminaliteit; dat is de historie en de traditie. Om mee te kunnen gaan in de wens tot verruiming is het noodzakelijk om nut en noodzaak onomstotelijk aan te tonen. Wat dat betreft kan ik het oordeel over deze motie wellicht aan de Kamer laten. Ik ben echter bereid om toe te zeggen dat ik onderzoek laat verrichten naar de onderbouwing en de mogelijkheden van de motie. Ik zal de Kamer zo snel mogelijk over de uitkomst hiervan informeren.

Het onderhavige onderzoek is het gevolg van deze toezegging van de minister. De minister zal het onderzoek benutten om te beoordelen of (aanpassing van) wetgeving zinvol wordt geacht. Dat is een politieke afweging waar in het onderzoek zelf geen uitspraak over wordt gedaan. Het onderzoek zelf is beperkt in omvang en richt zich op de feitelijke ervaringen met het aantreffen van inbrekers bij handelingen die als voorbereidingshandelingen kunnen worden aangemerkt, alsmede de strafrechtelijke opvolging daarvan met bijzondere aandacht voor mogelijke complicaties bij de verruiming van de huidige praktijk naar de dag en de avond.

[2] Kamerstuk 29 628, nr. 438, vergaderjaar 2013-2014, voorgesteld 18 maart 2014.

1.1 Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen rond woninginbraak

De wettelijke basis voor strafbaarstelling van voorbereidingshandeling is artikel 46 Sr. Dit artikel luidt als volgt:

> Voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld is strafbaar, wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft.

Uit dit artikel blijkt duidelijk dat het voorbereiden van een overtreding of van een misdrijf waarop minder dan acht jaar gevangenisstraf staat, niet strafbaar is. In het artikel wordt een limitatieve lijst met voorbereidingsmiddelen en voorbereidingshandelingen genoemd. Verder moet de voorbereider het voornemen hebben (opzet) om een bepaald misdrijf te plegen. Opzet kan vaak worden gehaald uit bepaalde middelen die de verdachte voor handen heeft om een misdrijf te plegen. Het middel moet echter wel voor het plegen van het strafbare feit een belangrijke rol spelen. In de motie van Helder wordt dan ook gesproken van het voorhanden hebben van professionele inbrekerswerktuigen, waarbij gedacht kan worden aan een slotentrekker, een lockpick of kopsleutels.

Woninginbraak is een vorm van diefstal. De maximumstraf voor eenvoudige diefstal (artikel 310 Sr) is vier jaar gevangenisstraf. Er kunnen echter strafverzwarende omstandigheden zijn die maken dat de maximumstraf hoger ligt. Er wordt dan gesproken van gekwalificeerde diefstal (artikel 311 Sr). De maximale straf voor overtreding van artikel 311 Sr is zes of negen jaar gevangenisstraf. Om voorbereidingshandelingen bij woninginbraak te kunnen straffen met behulp van artikel 46 Sr wordt verondersteld dat aan de voorwaarden voor maximaal negen jaren gevangenisstraf is voldaan (cf. artikel 311, lid 2). De handelingen moeten dan voldoen aan voorbereiding van:

- Diefstal gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd, in een woning of op een besloten erf waarop een woning staat, door iemand die zich aldaar buiten weten of tegen de wil van de rechthebbende bevindt (artikel 311, lid 1, nr. 3)

En ten minste één van de volgende twee omstandigheden:

- Diefstal door twee of meer verenigde personen (artikel 311, lid 1, nr. 4)
- Diefstal waarbij de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel van braak, verbreking of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum (artikel 311, lid 1, nr. 5)

Als een persoon met inbrekerswerktuig wordt aangehouden tijdens de voor de nachtrust bestemde tijd – hetgeen in regel wordt vertaald naar ‘tussen 22.00 en 06.00 uur’ – en er zijn voldoende aanwijzingen dat hij zich ‘aan het voorbereiden is’ om een woninginbraak te plegen, dan is voldaan aan de eisen van artikel 311, lid 2 en kan artikel 46 Sr ten laste worden gelegd.

Het vervoeren van inbrekerswerktuigen kan ook strafbaar zijn gesteld in de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In de model APV van de VNG is een artikel opgenomen over het vervoeren van inbrekerswerktuigen: artikel 2.44. Het eerste lid van dit modelartikel luidt: "Het is verboden op een openbare plaats inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben". Bij overtreding van de APV kan een boete worden opgelegd en kunnen inbrekerswerktuigen in beslag worden genomen.

Het staat gemeenten echter vrij om een eigen invulling aan de APV te geven. In de twee gemeenten die specifiek van belang zijn in dit onderzoek (Amsterdam en Den Haag; zie hoofdstuk 2: methoden van onderzoek) wijkt de tekst af van de model APV. In Amsterdam (in deze gemeente overigens artikel 2.27) luidt de tekst:

> Het is verboden tussen 22.00 uur en 06.00 uur op de weg een werktuig, gereedschap of andere zaak te vervoeren of bij zich te hebben, dat ertoe kan dienen zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen (APV Amsterdam, artikel 2.27, lid 1).

De APV-tekst van Den Haag ligt dichter aan tegen de modeltekst en luidt als volgt:

> Het is verboden op de weg inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben (APV Den Haag, artikel 2.44, lid 1).

De reikwijdte van het APV-artikel in Amsterdam is beperkter (alleen 's nachts) dan de model-APV, terwijl het artikel in Den Haag juist ruimer is. Dit artikel kent in de omschrijving niet de beperking van 'openbare plaats'). Dit laatste geldt overigens ook voor de APV in Amsterdam.

1.2 Wanneer vinden woninginbraken plaats?

De wens om ook strafrechtelijk op te kunnen treden bij voorbereidingshandelingen bij woninginbraak is mede ingegeven door de gedachte dat woninginbraken steeds vaker overdag plaatsvinden. Zo beargumenteert het College van de gemeente Den Haag om de APV-artikel inzake het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig te verruimen naar 24/7 als volgt:

> In artikel 2:44 van de APV is bepaald dat het verboden is op de weg inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Dit verbod geldt thans tussen 22.00 uur en 06.00 uur. Uit diverse analyses van de politie is gebleken dat steeds vaker overdag wordt ingebroken. Om hier adequaat tegen op te kunnen treden wordt voorgesteld dit artikel aan te passen, in die zin dat het te allen tijde verboden is om op openbare plaatsen inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben (RIS 256048, 9 januari 2013).

In het onderzoek Evidence-based aanpak van woninginbraak (Peeters, Elffers, Van der Kemp & Beijers, 2011) is onder andere nagegaan wat er in de criminologische literatuur bekend is

over het tijdstip waarop woninginbraken worden gepleegd. Ze refereren daarbij aan onderzoek uit België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In deze drie landen wordt een substantieel deel van de inbraken overdag gepleegd. In de VS is er sprake van een verschuiving. Daar werd in de jaren zestig 19 procent van de woninginbraken overdag gepleegd. In de jaren negentig is dit percentage gestegen tot 40 procent en begin 2000 vindt 60 procent van de woninginbraken in de VS overdag plaats (Rengert en Wasilchick, 2000; in Peeters et al., 2011). Deze trend wordt verklaard door een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen waardoor meer woningen overdag onbewaakt zijn. Op basis van deze internationale literatuur concluderen Peeters et al. (2011, p. 23): "Ook voor Nederland wordt daarom aangenomen dat inbrekers de voorkeur hebben om overdag in te breken."

De politie (Landelijke Eenheid, DLIO, afdeling Analyse & Onderzoek) heeft de tijdstippen en dagen van woninginbraken uit 2014 in kaart gebracht. Uit deze analyse blijkt dat de middag (van 12.00 tot 18.00 uur) het meest populaire tijdstip is, met 36 procent van de inbraken, terwijl de nacht (van 00.00 tot 06.00 uur) voor slechts 12 procent van de woninginbraken staat. In de analyse wordt wel opgemerkt dat het tijdstip van een woninginbraak zelden exact is vast te stellen. De inbraak is immers gepleegd in het tijdsinterval tussen het verlaten van de woning (of het tijdstip van naar bed gaan) en het weer thuiskomen (of het weer opstaan). Dit levert een geschatte begin- en eindtijd op. In de politieanalyse is de begintijd als uitgangspunt genomen voor de tijdsbepaling. Het hoeft weinig betoog dat dit tot een vertekend beeld van de werkelijkheid kan leiden.

Een alternatieve tijdstipberekening: I

In een poging om een meer realistisch beeld te schetsen van de tijdstippen waarop de woninginbraken in Nederland worden gepleegd, maken we gebruik van analyses die we – als docenten – hebben gemaakt in het kader van de opleiding Strategische en Tactische Veiligheidsanalyse (STVA), gedoceerd aan de Politieacademie.[3] In 2013 was het thema woninginbraken en voor de examenopdrachten van deze opleiding is een woninginbrakenbestand uit BVH over het jaar 2012 gebruikt.[4] Het bestand bevat alle aangiften van woninginbraak uit 2012 (n=73.960). Bij 41.805 van deze 73.960 inbraken valt de begin- en eindtijd op dezelfde dag en bij 16.035 inbraken van de een op de andere dag. De resterende 16.120 inbraken zijn vanuit het perspectief van tijdstippen niet interessant, omdat de tijdspanne te groot is.

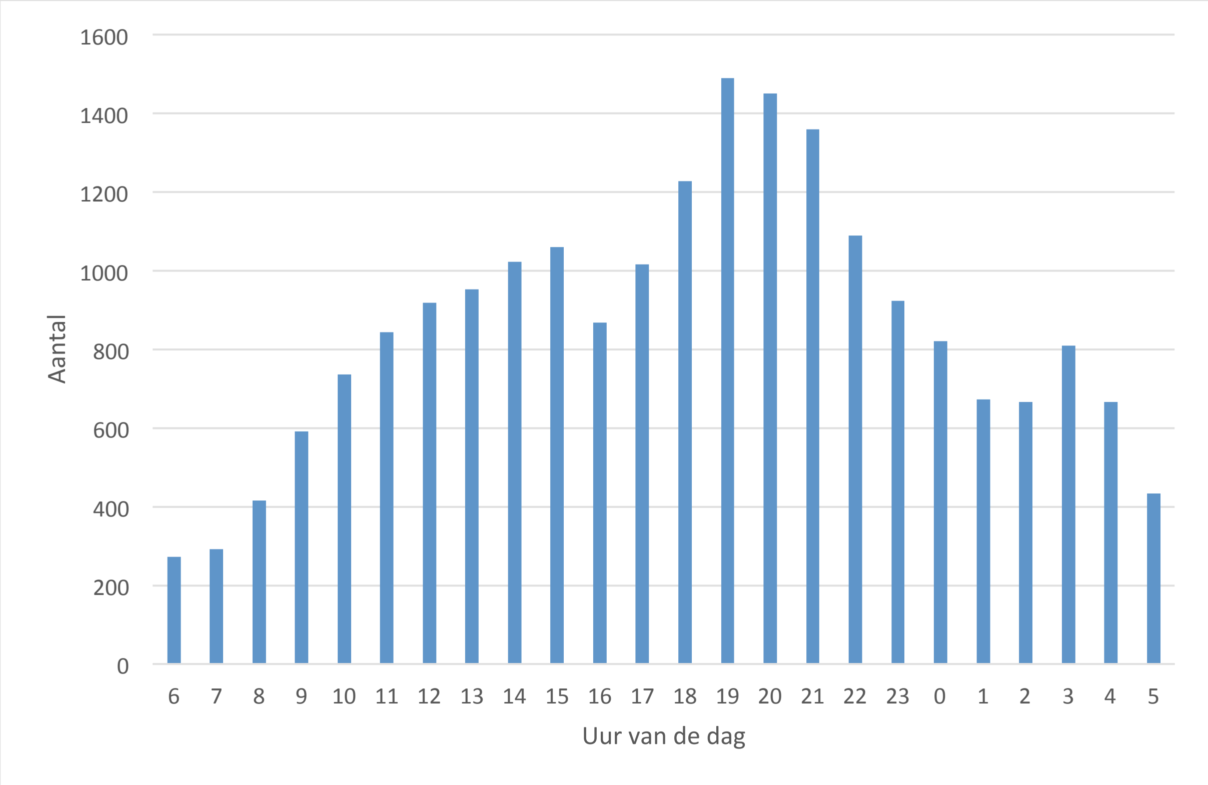
De inbraken die op dezelfde dag hebben plaatsgevonden kunnen zich over vele uren uitstrekken. Om met enige zekerheid een uitspraak te kunnen doen over het tijdstip waarop de inbraak heeft plaatsgevonden zijn slechts de inbraken meegenomen waarbij er niet meer dan *twee uur* zit tussen de begin- en de eindtijd. In totaal voldoet ongeveer de helft van de 'op dezelfde dag' inbraken aan deze eis (20.236 van de 41.805 inbraken). Als tijdstip van de inbraak is vervolgens het midden van de begin- en eindtijd genomen. Dezelfde redenering geldt inbraken die van de een op de andere dag hebben plaatsgevonden. Van de 16.035 inbraken

[3] Bureau Ateno heeft deze opleiding verzorgd onder auspiciën van de Politieacademie.
[4] Het betreft een geanonimiseerd, vrijgegeven bestand.

van de een op de andere dag zijn er 362 inbraken waarbij er niet meer dan twee uur zit tussen de begin- en de eindtijd. Op deze manier kan van 20.598 woninginbraken met een redelijke nauwkeurigheid de pleegtijd worden vastgesteld.

Figuur 1.1 geeft het resultaat. Hieruit blijkt dat – bij deze manier van berekenen – het zwaartepunt van woninginbraken in de avonduren ligt. Van de 20.598 woninginbraken vallen er 6.084 binnen het tijdvak van 22:00-05:59 uur. Dit komt overeen met 30 procent, hetgeen betekent dat 70 procent van de inbraken buiten dit tijdsinterval valt. Een indeling in blokken van zes uur – conform het hiervoor genoemde politierapport over woninginbraken – levert de volgende verdeling op: 15 procent in de ochtend (06.00-12.00 uur), 28 procent in de middag (12.00-18.00 uur), 37 procent in de avond (18.00-24.00 uur) en 20 procent in de nacht (00.00-06.00 uur).

Figuur 1.1 Geschatte pleegtijd woninginbraak (tijd tussen begin- en eindtijd maximaal twee uur)



Bron: BVH (STVA)

Met bovenstaande methode kan wel redelijk nauwkeurig de pleegtijd worden bepaald, maar het is natuurlijk wel de vraag of deze uitsnede representatief is voor *alle* woninginbraken. Vermoedelijk niet, want deze inbraken kenmerken zich door de korte tijdspanne tussen weggaan en weer thuiskomen. Mensen die 's-ochtends naar hun werk gaan en bij thuiskomst aan het einde van de middag vaststellen dat er is ingebroken, zijn langer van huis geweest. Daarom kijken we ook nog op een tweede manier naar de pleegtijd.

Een alternatieve tijdstipberekening: II
Bij deze tweede, alternatieve methode gaan we na of de inbraak is gepleegd in het tijdsinterval 06.00 – 21.59 of in het tijdsinterval 22.00 – 05.59. Dit betekent dat zowel de begin- als de eindtijd binnen het interval moet vallen. Het blijkt dat dan 33.573 van de 41.805 inbraken waarvan de begin- en eindtijd op dezelfde dag liggen kunnen worden ingedeeld in een van de twee tijdvakken. Daarnaast zijn er 4.225 van de 16.035 een op de andere dag inbraken die kunnen worden geclassificeerd.[5] Bij elkaar vallen 27.557 inbraken in het tijdvak 06.00 – 21.59 (73 procent) en 10.241 inbraken in het tijdvak 22.00 – 05.59 (27 procent).

Het aandeel van de inbraken gepleegd in het tijdvak 22.00-06.00 is bij de eerste methode 30 procent en bij de tweede methode 27 procent. Beide methoden tonen echter aan dat de meeste woninginbraken inderdaad overdag en in de avond worden gepleegd. Of er in recente jaren ook sprake is van een toename op deze dagdelen kunnen we niet vaststellen, maar vanuit de praktijk wordt dit echter wel gesteld. Zo geeft een van de geïnterviewde politiemensen (zie ook paragraaf 2.5) een voor de hand liggende verklaring: “Mannen en vrouwen werken beiden overdag, kinderen zijn naar de crèche, naar school; woningen staan vaker leeg overdag. Je ziet dat er daardoor een verschuiving komt in de tijdstippen”. In zijn optiek is er de laatste tien jaar sprake van een kentering en worden woninginbraken steeds vaker 24/7 gepleegd.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het betreft hier een onderzoek naar feitelijke ervaringen met het aantreffen van inbrekers bij handelingen die als voorbereidingshandelingen kunnen worden aangemerkt, als ook de strafrechtelijke opvolging daarvan met bijzondere aandacht voor mogelijke complicaties bij de verruiming van de huidige praktijk naar de dag en avond.

De daaruit voortvloeiende tweeledige probleemstelling luidt als volgt:

A. In welke mate, op welke tijden en in welke verschijningsvormen worden door de politie vermeende inbrekers aangetroffen bij het (mogelijk) treffen van voorbereidingshandelingen?
B. Wat zijn de ervaringen in de praktijk met herkenning, tenlastelegging, vervolging en veroordeling?

[5] Bij de inbraaktijden die lopen van de een op de andere dag is het tijdvak 22.00-06.00 uur iets minder ‘streng’ gehanteerd. De begintijd ligt in de avond en de eindtijd in de nacht/ochtend van de volgende dag. Het gaat dus om mensen die een nacht weg zijn of pas in de vroege uurtjes thuiskomen. Als stringent aan de grens van 22.00 uur wordt vastgehouden dan vallen degenen die om 21.00 uur weg zijn gegaan en na middennacht zijn thuisgekomen buiten de boot. Hetzelfde geldt voor degenen die pas om 07.00 uur weer thuiskomen of wakker worden (als de inbraak heeft plaatsgevonden, terwijl ze lagen te slapen). Daarom is aan beide zijden van het tijdsinterval twee uur ‘gesmokkeld’ om ook die zaken mee te nemen.

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Hoe vaak komt het voor dat de politie vermeende inbrekers aantreft bij het (mogelijk) treffen van voorbereidingshandelingen?

2. Op welke tijdstippen van de dag/nacht worden zij aangetroffen?

3. Wat zijn de verschijningsvormen die als voorbereidingshandelingen worden geïdentificeerd?

4. In welke mate komen er vergissingen voor (bijvoorbeeld aanhouding van een slotenmaker te goeder trouw)?

5. Is te verwachten dat overdag en in de avond zich vaker vergissingen voordoen dan in de nacht? Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?

6. Wat zijn de ervaringen met de verdere afhandeling van processen-verbaal door officieren van justitie en rechters in de praktijk, positief en negatief?

7. Komt het daadwerkelijk tot veroordelingen? Zo nee, waarom niet?

1.4 Opbouw van de rapportage

De methoden van onderzoek komen aan bod in hoofdstuk 2. De onderzoeksresultaten worden in drie hoofdstukken besproken. In hoofdstuk 3 wordt berekend hoe vaak en op welke tijdstippen de politie verdachten aantreft in bezit van (vermeende) inbrekerswerktuigen. In hoofdstuk 3 gaat het om een algemeen overzicht, terwijl in hoofdstuk 4 wordt ingezoomd op het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen voor (de voorbereiding van) een woninginbraak. In dit hoofdstuk komt ook aan bod hoe vaak artikel 46/311 is toegepast in Nederland in de jaren 2013 en 2014. In hoofdstuk 5 wordt nader aandacht besteed aan de 46/311 constructie. Hoe past aandacht hiervoor in het huidige politie/justitie beleid inzake woninginbraak? Aan welke juridische eisen moet de bewijsvoering voldoen? Wat zou het effect van een verruiming van het tijdstip zijn? En, op welke wijze worden deze zaken afgedaan en berecht?

Het rapport sluit af met een conclusiehoofdstuk waarin we de onderzoeksvragen en de probleemstelling beantwoorden aan de hand van de onderzoeksresultaten.

2 Methoden van onderzoek

De onderzoeksvragen zijn enerzijds van feitelijke aard – ‘hoe vaak, wanneer – en anderzijds gericht op ervaringen en verwachtingen. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. De feitelijke vragen worden zo veel mogelijk beantwoord aan de hand van registerdata en politiedossiers, terwijl we de vragen rond ervaringen en verwachtingen beantwoorden aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van politie en justitie.

2.1 Transactiemodule

Om de onderzoeksvragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, is het ook gewenst om zicht te krijgen op zaken waarbij de politie personen onder verdachte omstandigheden aantreft met gereedschap dat als inbrekerswerktuig kan worden aangeduid. Er zijn twee wegen waarlangs de politie het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen kan afhandelen: via de 46/311-constructie of door het uitreiken van een strafbeschikking op basis van de APV.

Als de politie een boete uitschrijft op basis van dit APV-artikel dan is er sprake van een strafbeschikking. De politie registreert de overtreding vervolgens in de Transactiemodule. In dit systeem krijgt elk type overtreding een unieke code mee. Voor dit onderzoek is code F116 van belang. De omschrijving van deze code luidt als volgt:

> Op een tijdstip gelegen binnen een door het bevoegd gezag vastgestelde periode, op de weg vervoeren of bij zich hebben van enig gereedschap, voorwerp of middel, dat ertoe kan dienen zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen.[6]

De overtreding is een OM-feit, dat wil zeggen dat de strafbeschikking namens de Officier van Justitie door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt verstuurd.[7] Anno 2014 bedraagt het boetebedrag bij deze overtreding negentig euro.

Voor het onderzoek heeft het CJIB een bestand met F116-zaken uit de Transactiemodule ter beschikking gesteld. Het bestand heeft betrekking op geheel Nederland en bestrijkt 2013 en 2014. De pleegdatum is hierbij leidend. In totaal zijn er 4.012 verdachten geregistreerd in de Transactiemodule: 1.874 in 2013 en 2.138 in 2014. Door de datum en tijdstip (op de minuut nauwkeurig) met elkaar te combineren tot een unieke sleutel zijn de duplicaten in het bestand

---

[6] Openbaar Ministerie (2014) Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, p. 160.

[7] De politie print het proces-verbaal uit de Transactiemodule en stuurt deze op naar het CJIB, samen met het originele mini proces-verbaal (witte versie) in verband met de handtekening van de verbalisant.

geïdentificeerd. Op die manier kunnen we identificeren hoeveel zaken er in het bestand zitten, namelijk 3.466 zaken (1.609 in 2013 en 1.857 in 2014).

Het bestand bevat informatie over de aanleverende instantie, de pleegdatum en tijdstip, de pleeggemeente, pleegplaats en pleeglocatie (straat), de datum van registratie en de afloop (afhandeling) van de zaak. Tot slot bevat het bestand een vrij tekstveld met opmerkingen van de verbalisant.

Een aantal algemene noties over het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig worden besproken in hoofdstuk 3. De betekenis van de F116-zaken voor inzicht in voorbereidingshandelingen bij woninginbraak komt aan de orde in hoofdstuk 4. Daar leggen we ook uit op welke wijze de informatie uit de Transactiemodule is benut voor het verkrijgen van (enig) inzicht in voorbereidingshandelingen bij woninginbraak.

2.2 Basisvoorziening Handhaving (BVH)

Als de politie vermeende inbrekers bij het (mogelijk) treffen van voorbereidingshandelingen verstoort, kunnen we dat op verschillende manieren terugvinden in BVH, het bedrijfsprocessensysteem van de politie.

Als de politie besluit om de voorbereidingshandelingen van een (vermeende) woninginbraak *strafrechtelijk* aan te pakken met behulp van artikel 46 Sr dan is deze zaak terug te vinden in BVH. De vraag is echter hoe we deze zaak kunnen terugvinden. Registratie in BVH vindt plaats aan de hand van feitcodes. 'Inbraak in woning' heeft de BVH-code A20. Dit omvat zowel voltooide en niet-voltooide inbraken, maar voorbereidingshandelingen hoeven niet noodzakelijkerwijs onder deze code worden weggeschreven. En, al zou dat zo zijn, dan kunnen deze voorbereidingshandeling-zaken er nog niet automatisch uit worden gelicht.

Ook F116-zaken (APV) kunnen teruggevonden worden in BVH. Als er gereedschap in beslag is genomen (en wordt vernietigd) of als er verdachten zijn aangehouden en in verzekering worden gesteld, dan zou dit terug te vinden moeten zijn in BVH.

Om zicht te krijgen op mogelijke voorbereidingshandelingen bij woninginbraak is BVH doorzocht aan de hand van zoektermen in BRAINS.[8] In overleg met de landelijke BRAINS-beheerder is een bestand samengesteld voor 2013 en 2014 met betrekking tot de eenheden Amsterdam en Den Haag. In bijlage 2 beschrijven we op welke manier er is gezocht in BRAINS.

[8] BRAINS (Basaal Recherche, Analyse INformatie Systeem) is een softwareprogramma dat de gebruiker in staat stelt in het bedrijfsprocessensysteem van de politie op een intelligente manier te zoeken naar woorden en/of tekstfragmenten in de vrije tekstvelden.

De reden dat de zoektocht in BRAINS is begrensd tot de eenheden Amsterdam en Den Haag is tweeledig. Ten eerste kan de zoektocht in BRAINS niet alleen staan. Het is noodzakelijk om aan de hand van de gevonden zaken de achterliggende dossiers te bestuderen om tot een juiste interpretatie van de gevonden resultaten te komen. Omdat we maar een beperkt aantal dossiers kunnen bestuderen in het kader van dit onderzoek, is besloten om het onderzoek beperken tot twee politie-eenheden.

De tweede reden om het BVH-onderzoek te beperken tot de eenheden Amsterdam en Den Haag is inhoudelijk. Het is de eenheid Amsterdam geweest, die in november 2013 heeft voorgesteld voorbereidingshandelingen van woninginbrekers ook overdag en in de avond strafbaar te stellen. Vertegenwoordigers van deze eenheid wijzen er op dat woninginbraken niet slechts plaatsvinden in de late avond en nacht, maar ook steeds vaker overdag en in de vroege avond. Gezien het feit dat de eenheid Amsterdam dit voorstel heeft gedaan, maakt dat nader onderzoek in deze eenheid voor de hand liggend. Bovendien was vooraf bekend dat het parket Amsterdam ervaring heeft met het vervolgen van voorbereidingshandelingen bij woninginbraak.

De inhoudelijke keuze voor Den Haag ligt in het feit dat in 2013 een proef is geweest bij de politie en het OM in Den Haag om het treffen van voorbereidingsmaatregelen voor het plegen van woninginbraak strafrechtelijk te vervolgen. De gemeente Den Haag heeft eveneens in 2013 het APV-artikel 2.44 verruimd tot 24/7. Als toelichting bij het raadsvoorstel wordt gesteld :

> In artikel 2:44 van de APV is bepaald dat het verboden is op de weg inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben. Dit verbod geldt thans tussen 22.00 uur en 06.00 uur. Uit diverse analyses van de politie is gebleken dat steeds vaker overdag wordt ingebroken. Om hier adequaat tegen op te kunnen treden wordt voorgesteld dit artikel aan te passen, in die zin dat het te allen tijde verboden is om op openbare plaatsen inbrekerswerktuigen te vervoeren of bij zich te hebben.

De zoekresultaten van deze twee eenheden kunnen echter niet zonder meer worden gegeneraliseerd naar de andere eenheden. Amsterdam en Den Haag zijn namelijk gekozen omdat we verwachten dat daar ‘iets te vinden is’. Om deze bevindingen in een nationaal perspectief te plaatsen is ook voor alle eenheden het HKS bevraagd (zie paragraaf 2.4).

De zoektocht met BRAINS heeft een bestand van 966 zaken opgeleverd. Van deze zaken zijn de volgende kenmerken vastgelegd:

- BVH/PL-code
- Incidentcode
- Strafrechtartikel
- Eenheid
- Tijdsaanduiding: jaar, maand, dag, uur, minuut (start incident)
- Inbeslaggenomen goederen

- Aantal verdachten
- PV van aanhouding opgemaakt (ja/nee)
- Woonplaats verdachte
- Voertuig betrokken (Fiets/auto)

2.3 Dossieronderzoek

De 966 geselecteerde BVH-zaken zullen enerzijds niet alle zaken met betrekking tot voorbereidingshandelingen woninginbraak bevatten. Anderzijds zullen er vele zaken tussen zitten waarbij er – bij nadere beschouwing – toch geen sprake is van voorbereidingshandelingen woninginbraak. De 966 zaken zijn op basis van de beschikbare variabelen gekwalificeerd en op basis hiervan zijn 200 dossiers voor nader onderzoek geselecteerd. Deze dossiers zijn bestudeerd aan de hand van BlueView. Met BlueView kunnen dossiers in heel Nederland vanaf één werkplek – in ons geval bij de politie van Amsterdam – digitaal worden ingezien.

De steekproef voor het dossieronderzoek is – zoals gezegd – samengesteld op basis van de kenmerken van de gevonden zaken aan de hand van de BRAINS-exercitie. Uitgangspunt hierbij is dat we de zaken waarvan we verwachten dat er mogelijk sprake is van voorbereiding woninginbraak in de steekproef hebben zitten en de zaken waarvan we vermoeden dat daar weinig te halen is buiten sluiten. Om zeker te weten dat we zaken niet onterecht buitensluiten bestuderen we van 'twijfelcategorieën' minimaal 20 dossiers. Hieronder lichten we de steekproeftrekking nader toe.

Artikel 46

Er zijn 32 van de 966 zaken waarin artikel 46 wordt genoemd, mogelijk ten laste gelegd. Deze zaken zijn in BVH weggeschreven onder de code A20 (Gekwalificeerde diefstal in/uit woning, 21 keer), A30 (Diefstal in/uit woning, niet gekwalificeerd, 1 keer) en F0010 (Overtreding APV, 10 keer).

Overtreding APV

Van de resterende 934 zaken zijn er 174 weggeschreven onder code F0010 (Overtreding APV). Bij de meeste van deze 174 zaken wordt er geen strafrechtartikel ten laste gelegd. Wel worden er verdachten aangehouden (in 167 zaken) en worden spullen in beslag genomen; in 158 zaken (41 keer breekijzer en 115 keer schroevendraaier).

Diefstal in/uit woning

Van de resterende 760 zaken zijn er 464 geregistreerd onder diefstal in/uit woning: 434 keer als A20 (gekwalificeerd) en 30 keer als A30 (eenvoudig). Deze zaken zijn potentieel interessant.

Bij 304 van deze zaken zijn een of meerdere verdachten aangehouden en wordt artikel 311 ten laste gelegd. We nemen aan dat het hier om een poging tot of een voltooide woninginbraak gaat.

Er zijn 143 zaken waarbij geen verdachte is genoteerd, maar bij 124 van deze zaken zijn er wel goederen in beslag genomen. Dit zouden zaken kunnen zijn waarbij de inbrekers het hazenpad hebben gekozen en hun werktuig bij de vlucht zijn kwijtgeraakt of dat ze het werktuig hebben achtergelaten bij een voltooide woninginbraak. Het is ook mogelijk dat de politie de spullen in beslag heeft genomen, maar de personen in kwestie niet als verdachte heeft aangemerkt.

Tot slot zijn er 17 zaken binnen de diefstal uit/in woning zaken waarbij wel een verdachte in beeld is, maar waar geen strafrechtartikel ten laste wordt gelegd.

Overige registraties
De overige 296 zaken zijn onder diverse BVH-codes weggeschreven. Er zijn 110 zaken met het label heling. Dit doet vermoeden dat er een buit is aangetroffen, waarbij ook inbrekerswerktuig is aangetroffen. Omdat er niet direct een link met een inbraak kan worden gemaakt, wordt dan heling ten laste gelegd. Althans, dat is het vermoeden.

Verder zijn er zaken onder wat 'onbestemde kopjes': overige diefstal (62 zaken; waarvan in 27 zaken ook artikel 311 ten laste wordt gelegd), afhandeling overige meldingen (39 zaken) en aantreffen goed (24 zaken). Wat hier precies achter schuil gaat, is gissen.

Er zijn dan nog 61 zaken waarvan we vermoeden dat ze weinig te maken hebben met voorbereiding van een woninginbraak, zoals diefstal uit voertuigen (33 zaken) en diefstal met geweld (11 zaken).

Op basis van bovenstaande classificatie en de inschatting in hoeverre de zaak mogelijk voorbereidingshandelingen woninginbraak betreft, is de steekproef voor het dossieronderzoek getrokken. Uitgangspunt hierbij is dat zaken waarvan het vermoeden dat het om voorbereidingshandelingen woninginbraak gaat groter is, er verhoudingsgewijs meer zaken zijn meegenomen in de steekproef.

Tabel 2.1 Steekproeftrekking uit BVH-zaken

	Bestand	Dossier bekeken
Art.46-zaken	32	32
APV-zaken	174	51
woninginbraak met verdachte	304	20
woninginbraak met verdachte zonder 311	17	17
woninginbraak zonder verdachte	143	50
Overige diefstal/ overige meldingen/ aantreffen goed	125	30
Heling	110	0
Diefstal uit voertuigen/met geweld/anders	61	0
Totaal	**966**	**200**

2.4 Verdachtengegevens

Bij de Transactiemodule- en BVH-gegevens staan *zaken* centraal, namelijk (mogelijke) voorbereidingshandelingen woninginbraak. Het is ook mogelijk om zicht te krijgen op deze materie door uit te gaan van *verdachten*. Als iemand wordt verdacht van of veroordeeld is voor voorbereidingshandelingen woninginbraak dan moet de persoon in kwestie antecedenten hebben voor artikel 46/311. We hebben dit zowel bij de politie als het Openbaar Ministerie nagetrokken.

Bij de politie heeft een Business Intelligence specialist met behulp van DEX2000 gezocht naar antecedenten waarin de combinatie art. 46/311 voorkomt. Dit is gedaan voor zowel 2013 als 2014. Met behulp van de pleegdatum en pleegregio kan worden geïdentificeerd in hoeverre er meerdere verdachten zijn in een zaak. In 2013 zijn er negentien verdachten geregistreerd in HKS met een antecedent waarin artikel 46 en artikel 311 voorkomen. Bij zeven van deze verdachten komt echter ook artikel 312/317 (diefstal met geweld) voor. We gaan er van uit dat deze verdachten niet tot onze doelgroep behoren, omdat het ten laste leggen van artikel 46 bij diefstal met geweld al lange tijd is ingeburgerd. Er blijven twaalf verdachten over met antecedenten voor de combinatie 46/311 op basis van HKS in 2013. Deze twaalf verdachten representeren negen zaken. Bij vijf van deze negen zaken is overigens niet alleen artikel 46, maar ook artikel 45 (poging) ten laste gelegd.

In 2014 zijn er 57 verdachten geregistreerd in HKS met een antecedent waarin artikel 46 en artikel 311 voorkomen. Bij twaalf van deze verdachten komt echter ook artikel 312/317 (diefstal met geweld) of andere zware delicten voor. We gaan er van uit dat deze verdachten niet tot onze doelgroep behoren. Er blijven 45 verdachten over met antecedenten voor de combinatie 46/311 op basis van HKS in 2014. Deze 45 verdachten representeren 23 zaken. Bij negen van deze 23 zaken is niet alleen artikel 46, maar ook artikel 45 (poging) ten laste gelegd.

We hebben ook getracht zicht te krijgen op het toepassen van artikel 46/311 door te zoeken in OM-gegevens aan de hand van RAC-MIN. In eerste instantie is via deze weg gezocht op het voorkomen van zowel artikel 46 als artikel 311 bij een zaak. Dit bleek echter niet de juiste manier van zoeken te zijn, want artikel 46 wordt niet in combinatie met artikel 311 genoemd. Het blijkt dat artikel 46 ‘kaal’ (zonder toevoeging van het gronddelict) wordt genoemd en dat bij de maatschappelijke code wordt aangegeven om wat voor een zaak het gaat. Daarom is in tweede aanleg gezocht op artikel 46 zaken.

Dit levert in totaal 375 hits op in de periode 2013 t/m 2014. Bij acht zaken is de maatschappelijke code Inbraak in woning, en bij zeven zaken Diefstal uit woning. Het lijkt er dus op dat er vijftien artikel 46/311-zaken bij het OM zijn geregistreerd voor deze periode. Echter, 314 van de 375 zaken hebben de ‚maatschappelijke code ‘anders’ meegekregen. Het is niet ondenkbaar dat daar ook nog een aantal artikel 46/311 zaken tussen zitten. Het getal van vijftien moet daarom met de enige reserve worden beschouwd.

2.5 Interviews

Voor de juiste interpretatie van de gegevens is het van belang om betrokkenen bij de uitvoering te spreken, te weten vertegenwoordigers van de politie en het Openbaar Ministerie. Daarnaast hebben onderzoeksvraag 5 en 6 betrekking op verwachtingen en ervaringen en dan zijn interviews de meest geëigende methode. Er zijn met dit doel interviews gehouden binnen de eenheden van Amsterdam en Den Haag, vanwege het feit dat er binnen deze eenheden ervaring is opgedaan met het opsporen en vervolgen van strafbare voorbereidingshandelingen bij woninginbraak. Zowel een politievertegenwoordiger als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie zijn in beide eenheden geïnterviewd.[9]

Tevens is een derde eenheid betrokken bij de interviews, namelijk de eenheid Midden-Nederland (Utrecht). In deze regio is in 2013 een notitie geschreven over het gebruik maken van de APV bij woninginbraak. Op de website politiekeurmerk.nl stelt de portefeuillehouder Woninginbraken bij het arrondissementsparket Midden-Nederland in een interview dat binnen het strafrecht de grens wordt opgezocht door het benutten van artikel 46 Sr. Bij de eenheid Midden-Nederland zijn eveneens een politievertegenwoordiger en een vertegenwoordiger van het OM geïnterviewd.

Er zijn in totaal zeven interviews gehouden: zes binnen de eenheden Amsterdam, Den Haag en Midden-Nederland. Drie interviews met politiemensen – portefeuillehouders woninginbraken en drie interviews met officieren van justitie met het taakaccent woninginbraak. Tevens is er een interview gehouden met de landelijk coördinerende officier van justitie High Impact Crime (zie ook bijlage 3).

Deze interviews hebben het karakter van een semi-open interview. Dat betekent dat het gesprek is gevoerd aan de hand van een itemlijst. De interviews zijn op band opgenomen en duurden gemiddeld anderhalf uur. De gesprekken zijn vervolgens getranscribeerd en geanalyseerd.

---

[9] In het onderzoeksplan is aangekondigd dat we ook een gemeentelijke vertegenwoordiger wilden interviewen, omdat boa's in principe ook kunnen handhaven op basis van het APV-artikel inzake het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen. In de circulaire BOA wordt gesteld dat de boa openbare ruimte bevoegd is "Verordeningen en/of Keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen" te handhaven. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de boa-organisaties is echter gebleken dat daar in de praktijk geen sprake van is. Handhaven van 'vervoeren inbrekerswerktuigen' wordt als politietaak gezien. Daarmee is de reden om ook vertegenwoordigers van de boa-organisatie te interviewen, komen te vervallen. Wel hebben we telefonisch contact gehad met een vertegenwoordiger van de gemeente Amsterdam (afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken) over de vraag waarom het APV-artikel in deze gemeente (nog altijd) is gelimiteerd tot het tijdvak 22.00-06.00 uur. De korte versie van het antwoord luidt, dat de gemeente Amsterdam in het kader van de besluitvorming hieromtrent nog altijd wacht op een gedegen analyse van politiezijde die de wenselijkheid van deze urenuitbreiding in voldoende mate aantoont.

3 Inbrekerswerktuig in het algemeen

Conform de wettekst van artikel 46 Sr. moet de verdachte opzettelijk voorwerpen voorhanden hebben, bestemd om een misdrijf mee te begaan, wil er sprake zijn van voorbereidingshandelingen. Bij woninginbraak gaat het dan om inbrekerswerktuig. Zoals bij methode van onderzoek (hoofdstuk 2) aangegeven, kan de politie het aantreffen van inbrekerswerktuig aanpakken aan de hand van het APV-artikel 'vervoeren van inbrekerswerktuigen'. Wanneer dit artikel wordt toegepast, dan wordt dat in de Transactiemodule vastgelegd onder de code F116.

Inbrekerswerktuig kan echter niet alleen worden gebruikt voor een woninginbraak, maar ook voor het inbreken in bedrijven, instellingen of voertuigen. Daarnaast valt bijvoorbeeld een werktuig waarmee sloten kunnen worden verbroken ook onder deze noemer, zodat een werktuig voor het plegen van fietsen- en bromfietsendiefstal eveneens onder code F116 wordt geregistreerd.

Tevens kan inbrekerswerktuig worden aangetroffen, terwijl de verdachte een poging doet, bezig is met, of al een diefstal door middel van braak heeft gepleegd. Met andere woorden, het hoeft niet om voorbereiding te gaan, maar het misdrijf kan ook reeds tot uitvoering zijn gekomen.

Als de politie het werktuig onder verdachte omstandigheden aantreft, dan zal het lang niet altijd duidelijk zijn wat de verdachte van plan is geweest te doen met dit gereedschap. De politiefunctionarissen geven soms wel aan waar zij aan denken. De redeneringen gaan dan ongeveer als volgt: "Het is een bekende inbreker, dus hij zal wel op inbrekerspad zijn." "In deze buurt wordt veel ingebroken, dus het gereedschap zal wel bedoeld zijn voor een woninginbraak." "Hij kijkt wel met erg veel belangstelling naar fietsen, dus hij zal wel van plan zijn om een fiets te stelen."

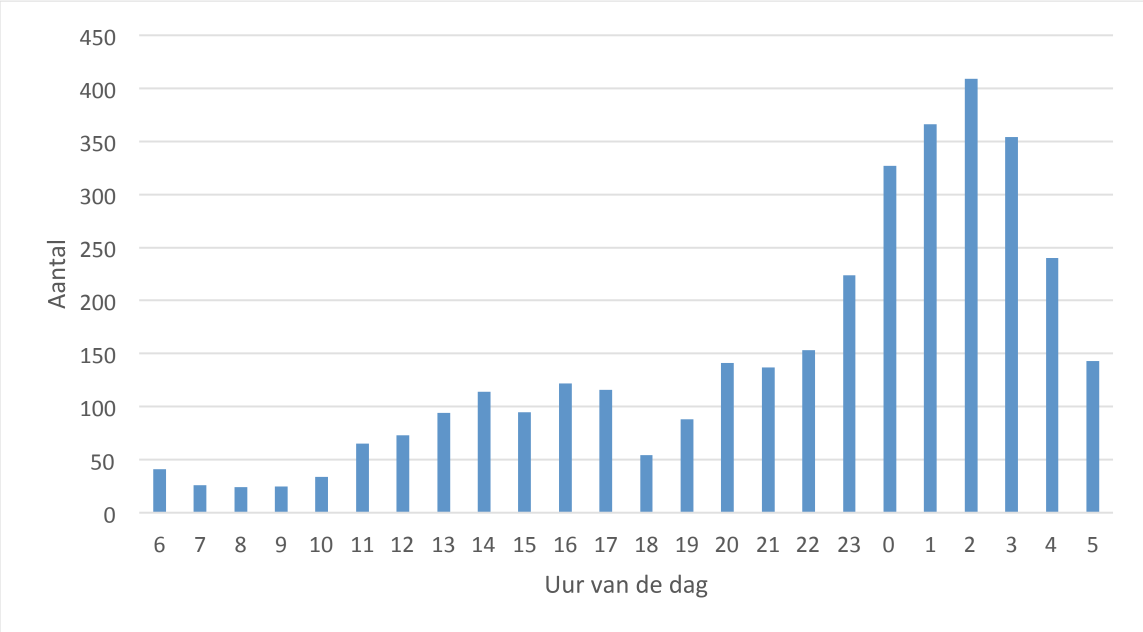
In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de zaken waarbij er aanwijzingen zijn dat de verdachte een woninginbraak wil plegen. In dit hoofdstuk kijken we naar alle F116-zaken uit 2013 en 2014 waarbij inbrekerswerktuigen zijn aangetroffen. Deze gegevens afkomstig van het CJIB hebben betrekking op heel Nederland, dat wil zeggen: alle politie-eenheden en de Koninklijke Marechaussee.

Gezien de aanleiding van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende onderzoekvragen, staat hier vooral het tijdstip van het aantreffen van de inbrekerswerktuigen centraal. Tevens gaan we na of er zich afhankelijk van de politie-eenheid markante verschillen voordoen in het tijdstip van aantreffen.

3.1 Wanneer worden inbrekerswerktuigen aangetroffen?

Om de vraag te beantwoorden wanneer inbrekerswerktuigen worden aangetroffen kijken we in eerste instantie naar het uur van aantreffen. Hierbij zijn – voor de overzichtelijkheid – de minuten weggelaten. Het tijdstip 06.00 uur staat dus voor het tijdsinterval 06.00 – 06.59. Het resultaat is weergegeven in figuur 3.1. De grafiek laat een duidelijk piek zien in de nachtelijke uren, met 02.00 uur als top. Het tijdvak 22.00 uur tot 06.00 uur – in de grafiek dus van 22 t/m 5 uur – staat voor 63 procent van alle incidenten waarbij inbrekerswerktuigen worden aangetroffen. Een blik op de andere tijdvakken leert dat er in de ochtend weinig inbrekerswerktuigen worden aangetroffen en dat het aantal incidenten toeneemt in de middaguren. Er doet zich vervolgens een dip voor bij 18.00 uur. In aanloop naar het tijdsblok 22.00-05.59 uur neemt gedurende de vroege avond het aantal incidenten weer toe.

Figuur 3.1 Aantreffen inbrekerswerktuig (algemeen) naar uur in Nederland (2013/2014)



Bron: Transactiemodule

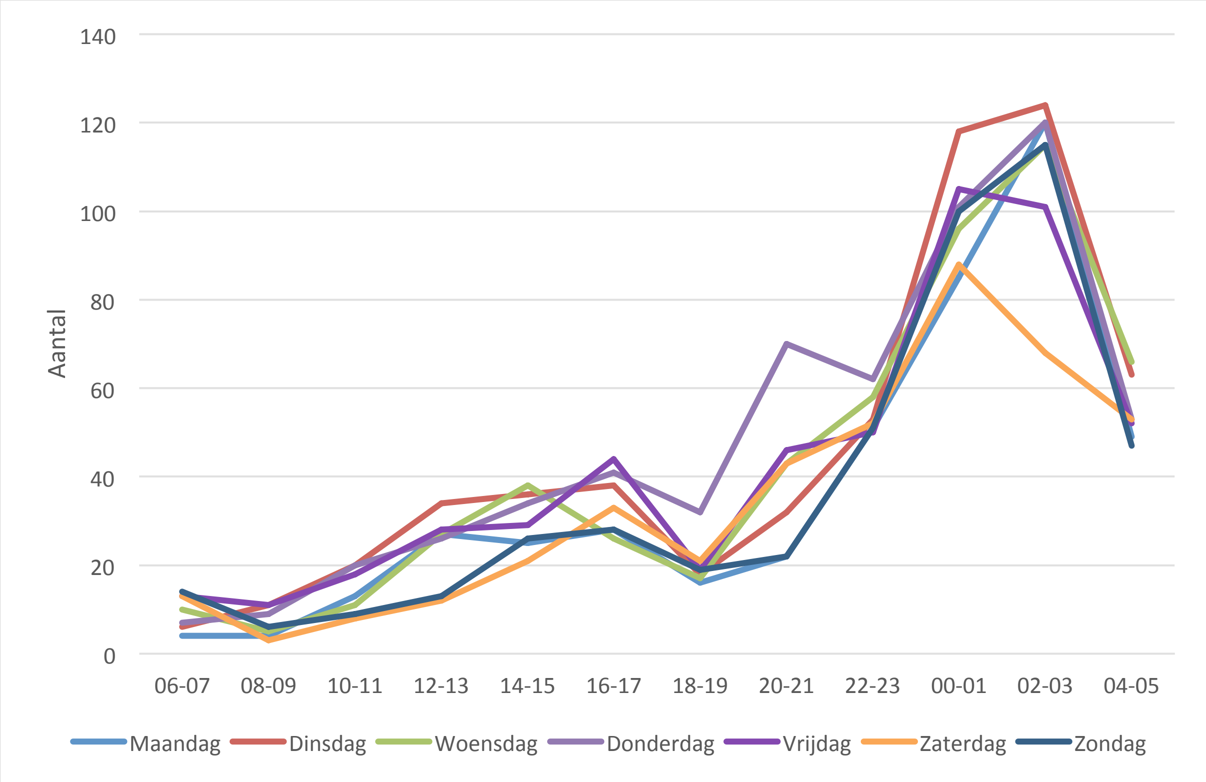
In tweede instantie gaan we na over het patroon dat we zien in figuur 3.1 zich iedere dag van de week herhaalt of dat er afwijkingen hierop zijn. Om dit in kaart te brengen is een grafiek gemaakt waarbij twee uren bij elkaar zijn genomen; een grafiek met 24 (uren) x 7 (dagen) staven wordt namelijk te onoverzichtelijk. De eerste staaf van figuur 3.2 staat voor zondag van 00.00 – 01.59, de tweede staaf voor zondag van 02.00 – 03.59 et cetera.

Het patroon van figuur 3.1 herhaalt zich op alle dagen van de week; op iedere dag ligt het dal bij 06.00 – 07.59 uur en is er een dip aan het begin van de avond bij 18.00 – 19.59 uur. Verder laat figuur 3.2 zien dat de piek in de nachtelijke uren iedere dag van ongeveer eenzelfde grootte is.[10] De piekmomenten – te weten 00.00-01.59 en 02.00-03.59 uur – liggen tussen de

[10] Figuur 3.2 start met het tijdvak 06-07 uur van de desbetreffende dag. De nachtelijke uren komen aan het einde van de X-as. Hierbij geldt dat dit deel van de grafiek betrekking heeft op de nacht van de

100 en 120 incidenten. Uitzondering hierop vormt de nacht van zaterdag op zondag, en in iets mindere mate de nacht van vrijdag op zaterdag. Deze twee nachten pieken beduidend minder in vergelijking met de andere nachten. Een verklaring hiervoor is wellicht dat het aantreffen van inbrekerswerktuig vooral toch ook een gevolg is van proactief politiewerk en dat de dienstdoende politiemensen op deze traditionele uitgaansavonden de aandacht in de regel meer richten op de openbare orde, en meer in het bijzonder op (eventuele) horecaoverlast.

Figuur 3.2 Aantreffen inbrekerswerktuig (algemeen) naar weekdag en tijdsblok (2013/2014)



Bron: Transactiemodule

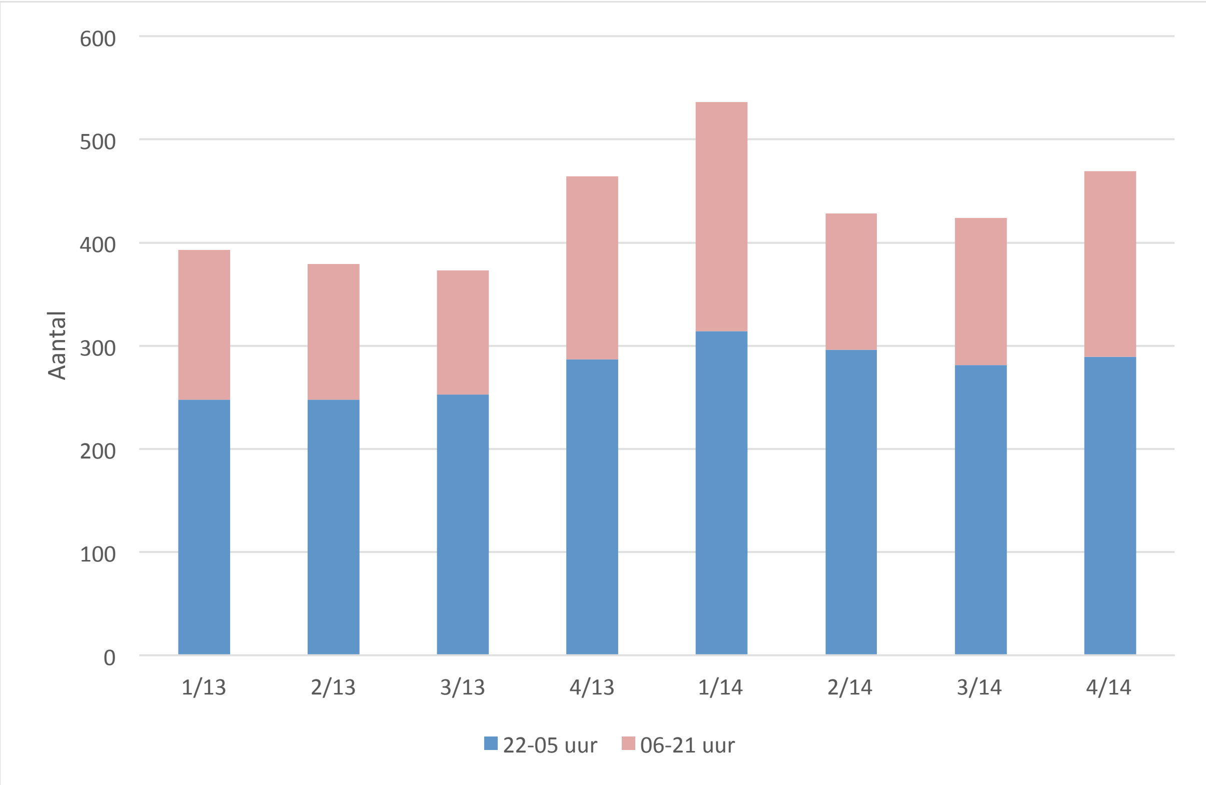
Tot slot kijken we naar eventuele seizoeneffecten. Om dit na te gaan hebben we de uren in twee blokken ingedeeld: van 22.00-05.59 uur en van 06.00-21.59 uur. We hebben slechts data van twee jaar, dus we kunnen daardoor niet echt goed een seizoentrend nagaan, maar figuur 3.3 laat zien dat in deze beperkte periode het aantal incidenten stijgt in de donkere kwartalen (eerste en vierde kwartaal) en daalt in de lichte kwartalen (tweede en derde kwartaal). Daarnaast laat de figuur zien dat er sprake is van een stijgende tendens – althans in het bestek van deze twee jaren. Tot slot laat figuur 3.3 zien (bij nauwkeurige bestudering) dat er in de donkere kwartalen relatief vaker inbrekerswerktuigen worden aangetroffen in het tijdvak 06.00-21.59 uur dan in de lichte kwartalen; het aandeel van het lichtrode gedeelte van de staaf is groter bij de eerste en vierde kwartalen dan bij de tweede en derde kwartalen.

---

genoemde dag op de volgende dag. Dus de oranje lijn staat voor zaterdag en vanaf 00-01 uur staat de oranje lijn voor de nacht van zaterdag op zondag.

Deze laatste trend – het relatief veel aantreffen van inbrekerswerktuig in het tijdvak 06.00-21.59 uur in de donkere kwartalen – laat zich waarschijnlijk verklaren vanuit het feit dat inbrekers actiever zijn in de donkere kwartalen door het ontbreken van daglicht in de avonduren. De vier staven van 2014 laten zien dat het blauwe deel (22.00-05.59 uur) redelijk constant is bij alle vier de kwartalen en dat het verschil wordt veroorzaakt door het lichtrode deel (06.00-21.59 uur). Een nadere blik op de data bevestigt deze hypothese. In het tijdvak 19.00-21.59 uur zijn er in de donkere kwartalen bijna twee keer zoveel incidenten genoteerd dan in de lichte kwartalen (238 keer aantreffen inbrekerswerktuig in het eerste en vierde kwartaal tegen 128 keer in het tweede en derde kwartaal).

Figuur 3.3 Aantreffen inbrekerswerktuig (algemeen) naar kwartaal en tijdsblok (2013/2014)



Bron: Transactiemodule

3.2 Verschillen per politie-eenheid

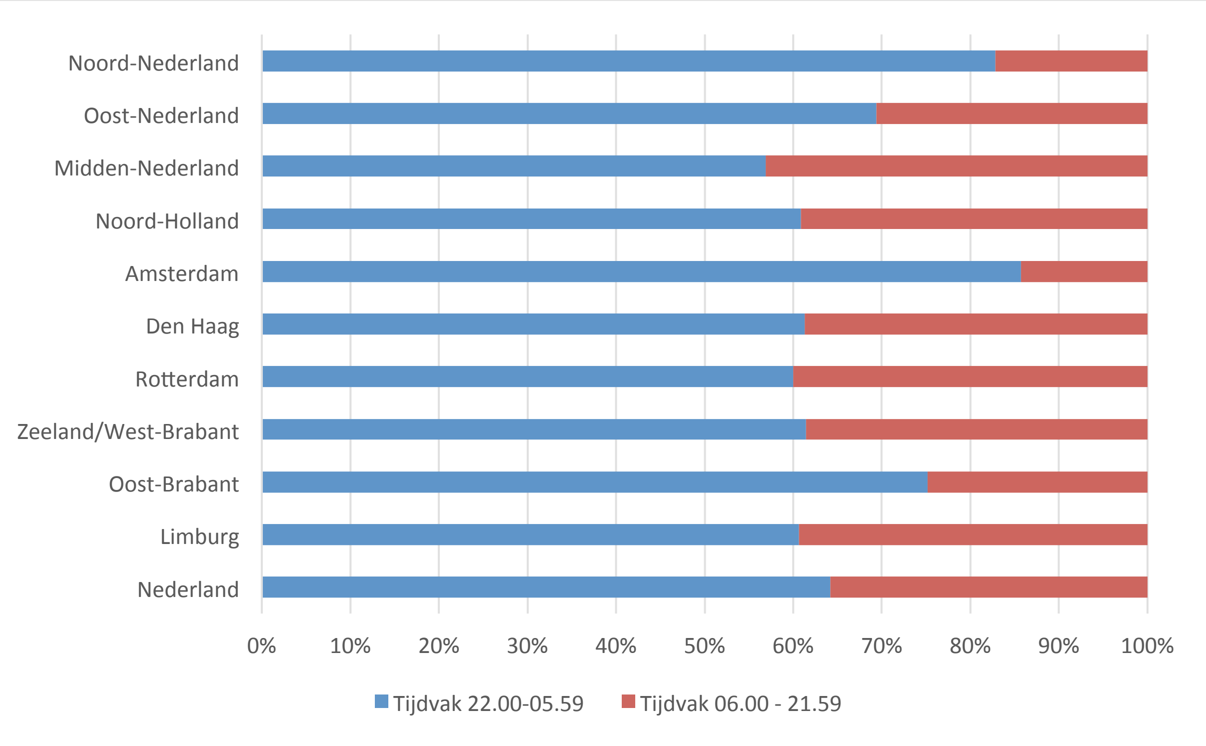
Het algemene beeld dat we hebben geschetst in de voorgaande paragraaf wordt naar verwachting beïnvloed door het feit dat er verschillen zijn in de APV per gemeente. De meeste gemeenten hebben het artikel uit de model APV-model overgenomen, maar er zijn ook gemeenten die daar een andere invulling aan geven. Zo luidt het APV-artikel van de gemeente Amsterdam als volgt:

> Het is verboden tussen 22.00 uur en 06.00 uur op de weg een werktuig, gereedschap of andere zaak te vervoeren of bij zich te hebben, dat ertoe kan dienen zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal

door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen (APV Amsterdam, artikel 2.27, lid 1).

Dit betekent dat we mogen verwachten dat in de eenheid Amsterdam, bestaande uit de gemeenten Aalsmeer, Amsterdam, Amstelveen, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel[11], de F116-feiten voor het grootste gedeelte betrekking hebben op het tijdvak 22.00-05.59 uur.

Figuur 3.4 Aantreffen inbrekerswerktuig (algemeen) gemeten naar tijdsblok en politie-eenheid (2013/2014)



Bron: Transactiemodule

Figuur 3.4 laat zien dat deze veronderstelling juist is. Samen met de eenheid Noord-Nederland en in iets mindere mate de eenheid Oost-Brabant scoort het tijdvak 22.00-05.59 uur (de blauwe staven) in de eenheid Amsterdam beduidend hoger dan in het tijdvak 06.00-21.59 uur (de rode staven) in vergelijking met de andere zeven regionale politie-eenheden.

Wat de reden is dat de eenheid Noord-Nederland een afwijkend beeld laat zien is vooralsnog onduidelijk. We hebben niet de APV van alle gemeenten uit deze eenheid bekeken, maar de drie provinciale hoofdsteden – Groningen, Leeuwarden en Assen – kennen geen tijdsbeperking bij dit APV-artikel.

[11] In de gemeenten Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel is er geen tijdsbeperking opgenomen in de APV. In de gemeente Amstelveen geldt de bepaling van zonsondergang tot zonsopgang en, zoals gezegd, in de gemeente Amsterdam van tussen 22.00 en 06.00 uur.

4 Inbrekerswerktuig bij woninginbraak

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van het aantreffen van inbrekerswerktuig (vermoedelijk) bestemd voor het plegen van een woninginbraak. Alleen het aantreffen van inbrekerswerktuig is niet voldoende om met succes de artikel 46/311-route te kunnen afleggen – waarover meer in hoofdstuk 5 – maar het is wel een noodzakelijke bouwsteen om deze weg te kunnen bewandelen. Vandaar dat we in dit hoofdstuk aandacht hieraan besteden. De interesse gaat daarbij enerzijds uit naar *de frequentie* waarmee de politie inbrekerswerktuig bestemd voor het plegen van een woninginbraak aantreft en anderzijds naar *de tijdstippen* waarop dit plaatsvindt. Dit laatste met het oog op de eventuele verruiming van het wettelijk kader rond de artikel 46/311-route.

4.1 Voorhanden hebben van inbrekerswerktuig voor woninginbraak (APV)

In het vorige hoofdstuk hebben we geschetst wanneer de politie inbrekerswerktuigen aantreft. Hierbij is aangetekend dat het aantreffen van inbrekerswerktuigen een veel breder terrein bestrijkt dan het specifieke onderwerp van dit onderzoek, namelijk voorbereidingshandelingen woninginbraak. Aan de hand van het aangeleverde bestand is het daarom ook niet goed mogelijk vast te stellen welk deel van de zaken betrekking heeft op woninginbraak. Het bestand bevat weliswaar een vrij tekstveld waarin op- en aanmerkingen van de verbalisant zijn opgenomen, maar in het merendeel van de zaken bevat dit tekstveld nauwelijks relevante informatie. Bij 1.416 van de 4.012 F116-registraties uit 2013 en 2014 (35 procent) is het vrije tekstveld zelfs helemaal leeg. Bij veel zaken wordt er in het vrije tekstveld verwezen naar een (mini)proces-verbaal, een bijlage of er wordt opgeschreven welke gereedschappen er in beslag zijn genomen. Er wordt slechts in een beperkt aantal zaken concreet gesproken over het vermoedelijke doel.

Van deze F116-registraties waarin de verbalisanten een vermoeden uitspreken over het inbrekersdoel van de verdachten, hebben we er 125 bekeken. De aangetroffen inbrekerswerktuigen zijn in 57 van de 125 zaken (ofwel in 46 procent van de gevallen) vermoedelijk bestemd voor het plegen van een woninginbraak. We mogen dit percentage echter niet zonder slag of stoot generaliseren naar het totale bestand, omdat we immers niet weten, of we deze steekproef als een goede representatie van alle zaken mogen beschouwen.

Bij het dossieronderzoek (zie ook paragraaf 2.3) zijn 51 APV-zaken nader bestudeerd. Een APV-zaak is in dit geval gelijk aan een F116-registratie. Deze 51 zaken zijn afkomstig van de eenheden Amsterdam en Den Haag. Na bestudering van de dossiers kan in de helft van de zaken geen specifiek doel worden vastgesteld. Bij 26 zaken is het vermoedelijke doel wel duidelijk en daarbij is woninginbraak in 11 zaken (42 procent) als doel aangemerkt.[12]

[12] Bij de andere 15 zaken is het vermoedelijke doel: fietsendiefstal (6x), bedrijfsinbraak (5x) en auto-inbraak (4x).

De twee exercities rond het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig – middels het vrije tekstveld en middels het dossieronderzoek – leveren vergelijkbare resultaten op: rond 40-45 procent van de verdachten met aangetroffen inbrekerswerktuigen heeft vermoedelijk de intentie gehad een woninginbraak te plegen. Als we dit percentage van toepassing verklaren op alle F116-zaken dan is de conclusie dat er per jaar tussen de 800 tot 900 keer inbrekerswerktuigen worden aangetroffen die bestemd zijn voor het plegen van een woninginbraak.[13]

4.2 Verstopte zaken

Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen wordt in principe afgedaan aan de hand van de APV of aan de hand van de artikel 46/311-route. Het is echter denkbaar dat dergelijke zaken ook op een andere manier in BVH zijn gemuteerd. Om dit te onderzoeken hebben we 117 dossiers nader bestudeerd van zaken die niet zijn geregistreerd onder F116 (APV) of waarbij vermoedelijk de 46/311-route is gebruikt. Deze dossiers zijn afkomstig uit de eenheden Amsterdam en Den Haag. Zoals beschreven in paragraaf 2.3 hebben deze zaken betrekking op woninginbraak met een verdachte (20 dossiers), woninginbraak met verdachte, maar waar artikel 311 niet ten laste is gelegd (17 dossiers), woninginbraak zonder verdachte (50 dossiers) en overige diefstal, overige meldingen, aantreffen goed (30 dossiers).

Deze 117 dossiers zijn na bestudering in een van de volgende vier categorieën ondergebracht, waarbij sprake is van:

1) Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig met het vermoedelijke doel het plegen van een woninginbraak.
2) Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig, maar zonder dat een specifiek doel duidelijk is geworden.
3) Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig met een ander doel dan woninginbraak.
4) Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig bij een voltooide woninginbraak of een poging hiertoe.

Tabel 4.1 geeft het resultaat. Hieruit blijkt dat er twee zaken van het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig vermoedelijk voor het plegen van een woninginbraak zich ‘verstopt’ hebben onder de BVH-code A20 (woninginbraak). Het betreft een zaak uit Den Haag en een zaak uit Amsterdam. Verder zijn er vier zaken onder de BVH-coderingen overige diefstal/ overige meldingen/ aantreffen goed waarbij inbrekerswerktuigen zijn aangetroffen, maar waarvan het onduidelijk is wat het inbrekersdoel is.

[13] Over twee jaren tellen we 4.012 zaken. Indien we dan voor al deze zaken een score hebben van 40 à 45 procent, komen we per jaar uit op 800 à 900 zaken.

Tabel 4.1 Classificatie dossiers – inbrekerswerktuig in verband met:

	(1)	(2)	(3)	(4)	Totaal
Woninginbraak met verdachte	2	0	0	18	20
Woninginbraak met verdachte zonder 311	0	0	1	16	17
Woninginbraak zonder verdachte	0	0	2	48	50
Overige diefstal/ overige meldingen/ aantreffen goed	0	4	18	8	30
Totaal	**2**	**4**	**21**	**90**	**117**

Voor de betekenis van de getallen (1), (2), (3) en (4): zie de voorgaande pagina

Twee gevallen van het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen is niet veel, tegelijkertijd betrof de steekproef natuurlijk ook maar twintig dossiers. Het BVH-bestand waaruit deze twintig dossiers zijn getrokken (zie ook paragraaf 2.2) bevat 304 zaken. Met een forse onzekerheidsmarge kunnen we concluderen dat rond de 30 zaken van het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen voor het plegen van een woninginbraak zich 'verstopt' hebben onder de BVH-code A20. Als we deze lijn verder doortrekken, dan zijn dat ongeveer 15 zaken op jaarbasis voor de eenheden Amsterdam en Den Haag. Deze eenheden staan voor circa 20 procent van alle woninginbraken in Nederland (Politie, Landelijke Eenheid, DLIO, afdeling Analyse & Onderzoek) en daarmee zou het landelijke cijfer op ongeveer 75 zaken uitkomen.[14]

4.3 Artikel 46/311-registratie

De derde manier waarop het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen voor het (vermoedelijk) plegen van een woninginbraak kan worden afgedaan is aan de hand van artikel 46/311 Sr. In paragraaf 1.1 is deze route al kort aangestipt en in hoofdstuk 5 komen we uitgebreid terug op deze constructie. Hier beperken we ons tot het antwoord op de vraag hoe vaak artikel 46/311 in de jaren 2013 en 2014 is gebruikt.

Zoals uitgelegd in het methodehoofdstuk (paragraaf 2.2) kunnen we niet eenduidig artikel 46/311-zaken onderscheiden in BVH. Voor de politie-eenheden Amsterdam en Den Haag is getracht hier toch enigszins zicht op te krijgen door een zoekslag via BRAINS. Dit heeft geresulteerd in 32 zaken waarin artikel 46 wordt genoemd in combinatie met inbrekerswerktuig. Van deze 32 zaken hebben we het dossier bestudeerd. In twee van deze zaken blijkt echter niet woninginbraak het doel, maar gaat het om een ander delict. De resterende dertig zaken hebben wel een link met woninginbraak. Uit de dossiers blijkt dat artikel 46 soms wordt genoemd in combinatie met artikel 45 (poging). De gedachte is waarschijnlijk dat als de zaak niet als poging kan worden gezien, er dan in de tenlastelegging terug gevallen kan worden op voorbereidingshandelingen. In negen van de dertig zaken wordt zowel artikel 45 als artikel 46

[14] Dit is uiteraard een berekening waar veel op af te dingen is; het is dan ook niet meer, maar ook niet minder, dan een grove schatting.

ten laste gelegd in combinatie met artikel 311. Uiteindelijk worden al deze zaken toch als poging gezien. Bij de overige 21 zaken gaat het wel om een 'pure' artikel 46/311 zaak.
We hebben ook getracht om via de HKS-antecedentenregistratie zicht te krijgen op verdachten met een antecedent voor artikel 46/311 in 2013 en 2014. In Nederland zouden er in de jaren 2013 en 2014 in totaal 57 verdachten een artikel 46/311-antecedent hebben. Vanwege het feit dat een zaak meerdere verdachten kan omvatten, is het aantal zaken kleiner, te weten 32. Als we nagaan waar deze zaken zich hebben afgespeeld (op basis van antecedentregio) dan zien we dat veertien van de 32 zaken zich hebben voorgedaan in de eenheden Amsterdam en Den Haag. Naast de eenheden Amsterdam en Den Haag scoren er nog vijf andere politie-eenheden op het toekennen van een artikel 46/311-antecedent. Tabel 4.2 geeft het overzicht.

Tabel 4.2 Artikel 46/311 zaken naar politie-eenheid (voor 2013 en 2014)

	HKS-registratie	BVH-zoektocht
Oost-Nederland	3	
Midden-Nederland	6	
Amsterdam	3	6
Den Haag	11	15
Zeeland/West-Brabant	6	
Limburg	2	
Landelijke Eenheid	1	
Totaal	**32**	**21**

De gevonden aantallen in de eenheden Amsterdam en Den Haag in respectievelijk HKS en BVH ontlopen elkaar weinig. Wat de reden voor een lagere score in HKS is kunnen we niet vaststellen, maar het beeld dat naar voren komt, is dat de artikel 46/311-route slechts in beperkte omvang is toegepast in 2013 en 2014 en dat niet alle eenheden van deze constructie gebruik hebben gemaakt. We zien wel dat het aantal zaken (op basis van HKS) in 2014 is toegenomen in vergelijking met 2013 (respectievelijk 23 en 9 zaken). Ook zien we dat de artikel 46/311-route in meer eenheden is toegepast in 2014 dan in 2013. Dit duidt er op dat deze strafrechtelijke aanpak van voorbereidingshandelingen bij woninginbraak voorzichtig aan populariteit (bekendheid?) lijkt te winnen.

4.4 Tijdstip van aantreffen

In de voorgaande drie paragrafen hebben we gezien dat het aantreffen van inbrekerswerktuigen (vermoedelijk) bestemd voor het plegen van een woninginbraak voor het overgrote deel wordt afgedaan met behulp van de APV. De globaal beredeneerde landelijke aantallen zijn tussen de 800 en 900 (APV), rond de 75 (verborgen als woninginbraak) en ongeveer 25 (art. 46/311) op jaarbasis. Voor het vaststellen van het tijdstip waarop inbrekerswerktuig in beslag wordt genomen kunnen we daarom het beste te raden gaan bij de APV-gegevens (F116-registratie).

De algemene analyse van F116-zaken (zie hoofdstuk 3) laat zien dat inbrekerswerktuig in 63 procent van de gevallen is aangetroffen in het tijdvak 22.00 tot 06.00 uur. Als we specifiek kijken naar de 57 zaken waarbij woninginbraak als doel kan worden aangewezen (zie ook paragraaf 4.1), dan blijkt dat 37 van deze zaken in het tijdvak 22.00 tot 06.00 uur spelen. Dit komt overeen met een percentage van 65 procent. Dit lijkt de conclusie te rechtvaardigen dat ongeveer twee derde van de zaken zich afspeelt in het tijdvak 22.00 tot 06.00 uur – of om in termen van artikel 311.1.3 te spreken 'voor de nachtrust bestemde tijd' – en dat ongeveer een derde van de zaken zich overdag of in de vroege avond voordoet.

5 De artikel 46/311-route nader beschouwd

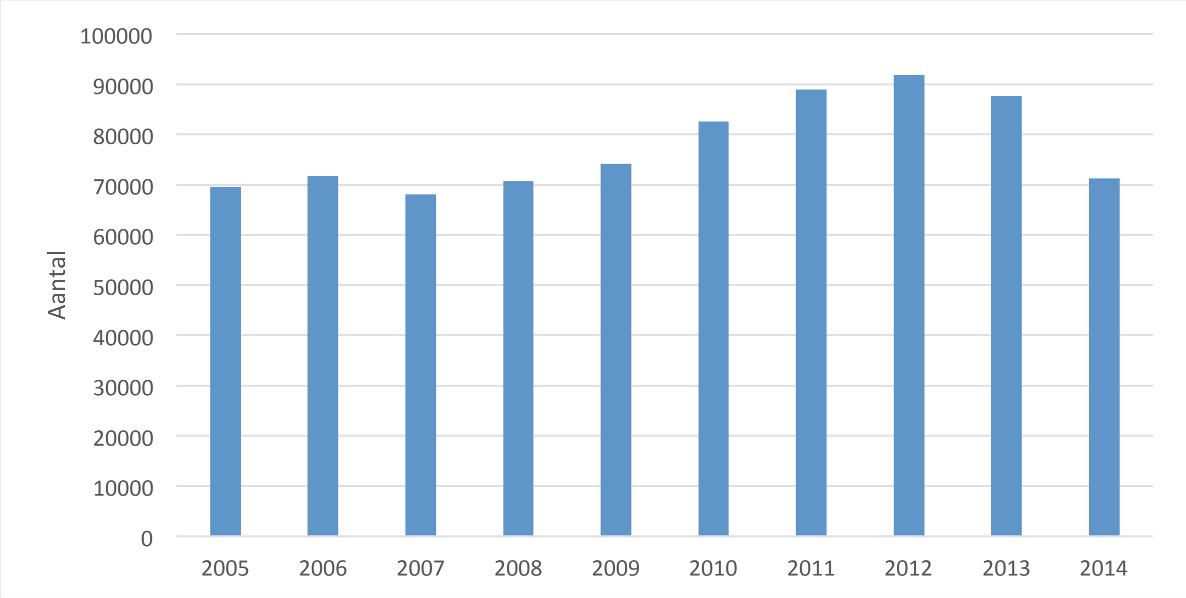
In het vorige hoofdstuk hebben we berekend met welke frequentie de politie inbrekerswerktuigen, (vermoedelijk) bedoeld voor een woninginbraak, aantreft en in welke mate de artikel 46/311- route wordt benut. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de 46/311-constructie. Allereerst schetsen we dan op welke wijze het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen past in de beweging die bestuur, politie en OM hebben gemaakt bij de aanpak van woninginbraak. Vervolgens schetsen we het juridische kader, om daarna de voor- en nadelen van de 46/311 route te bespreken. Daarna volgt een beschouwing over de eventuele effecten van een (gedeeltelijke) verruiming van het tijdstip waarop de 46/311-constructie kan worden benut; inclusief het risico op vergissingen. We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van de wijze waarop APV-feiten en artikel 46/311 zaken worden afgedaan.

5.1 Het bredere perspectief

In de periode 2007-2012 is er sprake van een jaarlijkse stijging van het aantal woninginbraken (zie figuur 5.1). Er was, aldus een geïnterviewde officier van justitie, een toename van woninginbraken onder meer aan de hand van de Bulgaarse methode[15], maar ook bijvoorbeeld door vaker gebruik te maken van grof geweld (stenen door voordeuren en breekijzers). Op verschillende manieren is getracht deze ontwikkeling een halt toe te roepen – en aan de cijfers te zien, lijkt dat te lukken. Daarbij is enerzijds ingezet op preventie (hang- en sluitwerk) en verhoogde opmerkzaamheid van burgers en anderzijds op een verbeterde proactieve (hotspotanalyses) en repressieve aanpak bij politie en in het verlengde van het Openbaar Ministerie.

[15] Bij de 'Bulgaarse methode' wordt het cilinderslot afgebroken. Dit kan bij sloten waarvan de deurplaat met een schroevendraaier eenvoudig kan worden afgedraaid; vervolgens wordt het cilinderslot dat uitsteekt afgebroken. Zie voor een overzicht van deze, en andere inbraakmethoden: politie.nl/mijn-buurt/lokale-initiatieven/03-midden-nederland/politievoetjes/inbraakmethoden.html

Figuur 5.1 Ontwikkeling van het aantal diefstallen uit woning in Nederland (2005 t/m 2014)



Bron: CBS (Statline)

Het uitgangspunt van het Openbaar Ministerie bij verdachten van woninginbraak is 'voorgeleiden tenzij' (zie ook de richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning van het OM). Het is niet meer zo dat de verdachte een dagvaarding meekrijgt en zich over een aantal weken bij de rechtszitting moet melden. En dat heeft effect, aldus een geïnterviewde officier van justitie. Dit geldt in versterkte mate voor buitenlandse verdachten; zij kiezen normaal gesproken het hazenpad; nu zitten ze in bewaring en blijven daar tot de rechtszaak voorkomt.

Het actief betrekken van burgers bij de aanpak van woninginbraak komt goed naar voren in de wijze waarop de politie berichten rond inbraak aangrijpt om burgers te activeren. Zo lezen we in een willekeurig persbericht het volgende:

> De politie vraagt u om verdachte situaties te melden. Bewoners weten zelf het beste als er iets niet pluis is in hun buurt. Een vreemd figuur die bij huizen naar binnen loert bijvoorbeeld. Of activiteiten bij een huis waarvan u weet dat de bewoners op vakantie zijn. Wanneer u dan 112 belt, kan de politie wellicht heel snel een inbraak voorkomen of een inbreker op heterdaad aanhouden! Het bellen van 112 is bedoeld voor spoed. Dus niet alleen voor levensbedreigende situaties, maar zeker ook wanneer u getuige bent van een misdrijf of het voorbereiden van een inbraak of diefstal. Dus ook wanneer u een verdachte situatie signaleert waarbij de politie een misdrijf kan voorkómen (http://hetzuidenbarendrecht.nl/nieuws/zes-inbraken-in-barendrecht-1.4933594)

De verschuiving van het aantal voltooide feiten naar pogingen lijkt mede te kunnen worden verklaard uit de verhoogde alertheid van burgers. De politie wordt – naar eigen zeggen – vaker gewaarschuwd bij verdachte situaties en daarmee worden inbraken mogelijk vaker tegengehouden of verstoord. De cijfers ten aanzien van woninginbraakpogingen lijken deze trend te bevestigen. Zo is het aandeel pogingen bij woninginbraak in 2011 27 procent, om vervolgens

in 2012 uit te komen op 28 procent, en in 2013 op 30 procent. En voor 2014 is de score opgelopen tot 31 procent. (Politie, Landelijke Eenheid, DLIO, afdeling Analyse & Onderzoek). Een tweede verschuiving die zich voordoet is naar voorbereidingshandelingen bij woninginbraken. In hoofdstuk 4 is uit de doeken gedaan dat artikel 46/311 nog maar mondjesmaat wordt gebruikt in praktijk, maar er zijn wel meer zaken in 2014 in vergelijking met 2013. Het benutten van deze strafrechtelijke mogelijkheid daalt langzaam maar zeker in bij de politie en het OM. Ook bij de APV-route (F116-zaken) zien we een 15 procent stijging van zaken in 2014 ten opzichte van het aantal in 2013.

5.2 Artikel 46/311 juridisch gezien

Voorbereidingshandelingen kunnen slechts ten laste worden gelegd bij feiten waarop een vrijheidsstraf van acht jaar of meer staat. Het artikel is ooit in het leven geroepen om waar er nog geen sprake is van een poging (artikel 45 Sr.) toch op te kunnen treden. Bij de poging is er al een begin van een strafbaar feit. Er moet een begin van uitvoering zijn, maar soms is die scheidslijn bijzonder dun. Een evidente poging is het moment waarop iemand in een woning staat en diegene net een raam heeft geforceerd. In dat geval is het bij een poging gebleven.[16] De voorbereidingshandeling zit in de fase ervoor, wanneer er nog geen braak is geweest. Als iemand wordt aangetroffen met een boor, een breekijzer, een bivakmuts en een jutezak om de buit in te doen, en de persoon rijdt al de hele avond rondjes dan kan er worden gesproken van een voorbereidingshandeling. Zeker als de persoon in kwestie weigert te verklaren of geen plausibele verklaring geeft voor zijn gedrag. Voorbereidingshandelingen moeten echter wel concreet zijn. Iemand op de snelweg rijdt met inbrekerspullen kan niet worden vervolgd voor voorbereidingshandelingen in relatie tot een woninginbraak, omdat de link met een woning op die plaats lastig is te leggen (aldus de geïnterviewde officieren van justitie).

Artikel 46 kan alleen ten laste worden gelegd in combinatie met artikel 311 (gekwalificeerde diefstal) als er sprake is van woninginbraak. Op bedrijfsinbraak staat niet acht jaar of meer. De gedachte hierbij is dat de inbreuk op de privacy in een woning nu eenmaal vele malen groter is dan indien het om een bedrijf gaat, aldus een geïnterviewde officier van justitie.

Uit de interviews met de officieren van justitie blijkt dat de feitelijke omstandigheden bepalen wanneer er in hun ogen sprake is van voorbereidingshandelingen. En dat kan van officier tot officier, en van zaak tot zaak verschillen. Een van de geïnterviewde officieren van justitie zegt hierover het volgende:

---

[16] Een geïnterviewde officier van justitie illustreert dit als volgt: “Een voltooide woninginbraak is er op het moment dat je een handeling hebt verricht die maakt dat je als ‘heer en meester’ over het goed kunt beschikken. Dat heeft de Hoge Raad ooit zo bepaald. Je hoeft niet per se buiten te staan met het gestolen spul. Ook het in je zak hebben betekent dat je ‘heer en meester’ van het goed bent. ‘Heer en meester’ is net als ‘voor de nachtrust bestemde tijd’ een begrip dat aan interpretatie onderhevig is. Vandaar dat er boekenkasten vol jurisprudentie zijn op dit gebied.”

> Het hele verhaal over voorbereidingshandelingen staat op ons Kennisnet, maar elke casus is weer anders en officieren denken daarin ook verschillend. Je hebt nu eenmaal de rekkelijken en de preciezen. De een zegt: 'bij twijfel heenzenden' . En de ander zegt: 'zet die jongens maar even vast, laat het ze maar even voelen.' Voor de politie is dat soms lastig te begrijpen. Het lijkt dan alsof we met twee maten meten. Maar ik ben er wel kritisch op, als achteraf toch heel duidelijk is dat we er een artikel 46 van hadden kunnen maken en dus iemand hadden kunnen voorgeleiden, dan ga ik wel met zo'n officier in gesprek. Er zitten dus zeker wel eens missers bij; ook bij ons, en dat is dan een extra reden om het nog eens onder de aandacht van een ieder te brengen.

De strafverzwaring bij diefstal uit woning (artikel 311.2 Sr) – waardoor de strafmaat boven de acht jaar uitkomt – geldt slechts gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd (artikel 311.1.3 Sr). Op sommige plaatsen zou dat al om 22.00 uur het geval kunnen zijn, terwijl op andere plaatsen een dergelijk tijdstip moeilijker verdedigbaar is. Daarnaast is de eis dat er sprake is van diefstal in vereniging (artikel 311.1.4 Sr) of dat er sprake is van braak (artikel 311.1.5 Sr). In principe zou dus ook aan de eis acht jaar of meer zijn voldaan als er sprake is van twee of meer verdachten zonder dat ze inbrekerswerktuigen bij zich hebben. In de omschrijving van artikel 46 staat echter '(…) wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft' en daarmee is naar onze inschatting het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen een vereiste.

De geïnterviewde officieren van justitie geven aan dat er geen limitatieve lijst van inbrekerswerktuigen wordt gehanteerd. Wel is het zo dat meer geavanceerde spullen de bewijsvoering in de regel eenvoudiger maken. Een van de geïnterviewden legt dit als volgt uit:

> Het gaat vaak juist ook om de combinatie van zaken: een slotentrekker, handschoenen en een schroevendraaier dan wordt het wel een sterke aanwijzing. Maar gaat het alleen maar om één schroevendraaier dan wordt het alweer veel makkelijker voor die verdachte om te zeggen: 'tja, die had ik toevallig nog bij me, want ik heb net geklust.' Maar hoe zwaarder het geschut, zeker met zo'n slotentrekker, dan wordt het wel makkelijker qua bewijs.

Een tweede element dat speelt bij de toepassing van artikel 46/311, is het aannemelijk maken dat de verdachte een woninginbraak voorbereidt. Het veronderstelt dat de verdachte zich in een woonwijk bevindt, maar volgens een van de geïnterviewde officieren van justitie wordt het lastig als iemand één keer verdacht door een woonwijk rijdt. In de zaak van de Litouwers in Den Haag (zie ook paragraaf 5.7) is in het proces-verbaal echter goed beschreven dat de verdachten al een tijd in de wijk rondrijden en woningen bekijken. Kortom: belangrijk is dat de politiefunctionaris goed documenteert wat er is waargenomen.

Als niet goed kan worden onderbouwd dat de verdachte in een woning wilde inbreken dan wordt het lastig om artikel 46 toe te passen. Een van de geïnterviewde officieren geeft aan dat de politie feitelijk vaak te snel ingrijpt om met succes artikel 46 ten laste te kunnen leggen. Hij stelt in dit verband het volgende:

> Vaak ben je nog te vroeg; iemand loopt in een steeg, in de wijk. Maar in de steeg kan ie ook nog prima in een schuur of garage inbreken. Dus geen woning. En als er een bedrijf in de buurt is, dan zou dat bedrijf ook nog een doelwit kunnen zijn. Dus als ze zich nog niet bevinden in die achtertuin met in de aanslag een boor wordt het lastig. Je zit al heel snel erg richting uitvoeringshandelingen. De persoon in kwestie moet bij wijze van spreken al bijna alles hebben uitgestald bij de achterdeur. Pas dan kan je de voorbereidingshandelingen succesvol hanteren.

Het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen en het verdacht bewegen door een woonwijk zijn dus de ingrediënten voor de bewijsvoering bij voorbereidingshandelingen woninginbraak. Het bewijs is sterker naarmate het gereedschap specifieker is, en naarmate het verdachte gedrag over een langere periode is geobserveerd. Alles staat en valt met een goede, gedetailleerde verslaglegging door de verbalisanten. Als het verhaal niet sluitend op papier staat, dan zijn het aantal ‘escapes’ voor de verdachte legio, aldus luidt - in parafrase - het betoog van een van de geïnterviewde.

Overigens geldt natuurlijk ook bij voor de politie bekende inbrekers (personen met antecedenten voor woninginbraak) dat minimaal aan de eisen van het voorhanden hebben van gereedschap en het zich verdacht gedragen moet zijn voldaan om tot een veroordeling te komen. Wel kan het aantreffen van een dergelijke bekende inbreker reden zijn om een controle uit te voeren.

5.3 Voor- en nadelen van de artikel 46/311-constructie

Het proactief aanpakken van woninginbrekers door voorbereidingshandelingen ten laste te leggen stelt – zoals uit de vorige paragraaf blijkt – de nodige eisen aan de bewijsvoering. Het louter voorhanden hebben van mogelijk inbrekerswerktuig is onvoldoende. Dit is echter wel voldoende voor toepassing van het APV-artikel inzake het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig. In deze paragraaf zetten we de voor- en nadelen van de artikel 46/311-constructie in vergelijking met toepassing van het APV-artikel op een rij. Dit doen we op basis van de interviews met representanten van politie en het Openbaar Ministerie.

5.3.1 Voordelen van de artikel 46/311-route

A. Strafmaat

Door artikel 46/311 ten laste te leggen kan het hele strafrechtelijke arsenaal aan dwangmaatregelen uit de kast worden gehaald, zoals inbeslagname, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis. Als de rechter het feit bewezen acht, dan kan vervolgens een vrijheidsstraf worden opgelegd. Bij toepassing van het APV-artikel wordt het feit echter afgedaan met slechts een strafbeschikking (boete). Het is echter wel zo dat ook bij het toepassen van het APV-artikel er kan worden overgegaan tot het in beslag nemen van het inbrekerswerktuig en dat de verdachte voor nader onderzoek kan worden aangehouden en worden meegenomen naar het bureau.

De strafmaat bij de artikel 46/311-route wordt door de geïnterviewden als een belangrijk winstpunt gezien. In de woorden van een van hen:

> Ik denk niet dat als een Litouwer op grond van de APV zijn handboor wordt afgepakt dan besluit de volgende dag terug te gaan naar Litouwen. De speciaal preventieve werking zie ik eigenlijk niet zo. (….) Ik kan me wel vinden in het verhaal van de voorbereidingshandelingen. (….) Bovendien kun je mensen zonder vaste-woon of verblijfplaats voor het snelrecht brengen. Je kunt ze in elk geval dan ook vast zetten. Dat is geen garantie op minder strafbare feiten in de toekomst, maar het is als signaal wel goed; zeker naar inbrekers die hier naar toe komen vanuit andere landen. Het moet niet zo zijn dat ze er met een lachertje vanaf komen met een mini van 90 euro (geïnterviewde OvJ).

B. Antecedenten

Als het strafrecht er aan te pas komt (de artikel 46/311-route) dan wordt de verdachte geregistreerd in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie en als de zaak wordt ingestuurd naar het OM vindt er eveneens registratie plaats in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Op die manier wordt er aan dossieropbouw gedaan en kan bij recidive daar rekening mee worden gehouden bij de strafmaat. Dit geldt echter niet bij de APV-route, hoewel deze zaak wel in de Transactiemodule wordt geregistreerd en mogelijk in BVH wordt gemuteerd. De eis voor registratie in het JDS ligt bij honderd euro bij een strafbeschikking van het OM. Het transactiebedrag bij het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig is negentig euro en daarmee dus niet JDS-waardig.

Zowel de geïnterviewde politiemensen als officieren van justitie onderschrijven in dit verband het voordeel van het genereren van antecedenten. Er wordt bijvoorbeeld het volgende gesteld:

> En als ze al een keer veroordeeld zijn, dan hebben ze een strafblad. (….) Dat is voor de toekomst prettig, want je hebt die lui dan gewoon wat meer in beeld. (geïnterviewde OvJ)

> Wat wel een voordeel is, als je binnen het WvS afhandelt, is dat je dan een antecedent maakt. Dan zit er dossieropbouw in. Want, nu kun je bij wijze van spreken tien keer met inbrekerswerktuigen rondrijden en als dat niet wordt gemuteerd dan lezen we dat niet. (geïnterviewde politieman)

Een respondent die positief staat tegenover de APV-route, geeft aan dat het louter aantreffen van inbrekerswerktuig ook structureel kan worden gemuteerd in BVH en dat daarmee in beeld kan worden gebracht wie zich hier bij herhaling blijkbaar schuldig aan maakt. Hij stelt in dit verband:

> Eventueel kun je een heel goed traject organiseren binnen de APV. Dat betekent dat je de Tobias-bon niet meer in de bak gooit, maar je gaat ook muteren wie je wanneer hebt aangehouden voor inbrekerswerktuigen. (geïnterviewde officier van justitie)

C. Preventief effect

Enkele geïnterviewden geven aan dat ze van mening zijn dat het in beslag nemen van inbrekerswerktuigen en een boete weinig indruk maakt op een potentiële inbreker. Het preventieve effect van de APV-route wordt daarom laag ingeschat. Er zijn echter ook geïnterviewden die van mening zijn dat door het APV-artikel te vergezellen van het consequent aanhouden en opbrengen van de verdachte toch ook zoden aan de dijk zet. De geïnterviewden zijn het wel met elkaar eens over het positieve, preventieve effect van de artikel 46/311-route.

> Je kunt al ingrijpen op waarnemingen van de politie of van getuigen die bellen en melden dat er ergens iets raars gebeurt. Vervolgens doe je een controle of degene in kwestie voldoet aan de criteria van voorbereidingshandelingen. In Nederland word je daarvoor gemiddeld gestraft met acht weken gevangenisstraf. Het betekent dan ook dat je in acht weken in elk geval geen woninginbraken kunt plegen of andere misdrijven. Je geeft dan een heel sterk signaal af naar de criminelen in kwestie. (geïnterviewde politiefunctionaris)

> Het liefst wil je natuurlijk, als je iemand aanhoudt er voor zorgen dat diegene niet meer die fout maakt. Dat betekent ook onderzoek. Wat is zijn netwerk? Plus dat je aan diegene natuurlijk een duidelijk signaal afgeeft. Vermogensdelicten bestrijden met boetes voelt wat tegenstrijdig. Je pleegt juist dat soort delicten, omdat je geld nodig hebt. Ik snap het vanuit de APV, maar vanuit het idee dat je woninginbraken wilt tegenhouden? (geïnterviewde officier van justitie)

De pleitbezorgers van het APV-artikel zien echter wel een (beperkt) preventief effect van deze route. Niet zozeer vanwege het boetebedrag, maar vanwege het feit dat een verdachte ook met de APV in de hand een nachtje binnen kan worden gehouden. Dit veronderstelt echter wel, dat de verdachte wordt aangehouden.

> Het is onze keuze om mensen aan te houden, maar dat hoeft natuurlijk niet. De bevoegdheid heb je wel. Vaak zijn er natuurlijk ook simpel factoren waardoor je denkt dat het prima is om die gasten minimaal een nacht binnen te houden. En, dat neem je aan, het werkt waarschijnlijk barrière verhogend voor een volgende keer. (geïnterviewde politiefunctionaris)

D. Rechts(on)gelijkheid

De artikel-combinatie 46/311 kan in heel Nederland worden toegepast en er vindt – bij dagvaarden – toetsing plaats door de rechter. Dit geldt niet voor de APV. Er zijn verschillen tussen gemeenten of het voorhanden hebben van (vermeende) inbrekerswerktuigen strafbaar is en er zijn verschillen op welke tijdstippen dit verbod geldt.

5.3.2 Nadelen van de artikel 46/311-route

A. Toepasbaarheid

Artikel 46/311 is slechts toepasbaar in de voor de nachtrust bestemde tijd. Dat is een wat vage omschrijving, maar deze periode start in het algemeen ergens rond 23 uur en loopt rond 06.00-07.00 uur af. De politie-eenheid Amsterdam houdt in principe het tijdvak van 23.00-

07.00 uur aan. Onder de huidige wetgeving is de artikel 46/311-route dus alleen in de nachtelijke uren toepasbaar. Het APV-artikel is in sommige gemeenten geheel niet van kracht, maar kan in veruit de meeste gemeenten 24/7 of van 22.00 tot 06.00 uur worden toegepast. De APV is dus – mits de gemeenteraad bereid is de APV daar op aan te passen – zonder tijdsbeperking toepasbaar.

Door de tijdsbeperking van de artikel-combinatie 46/311 vallen soms zaken, die anders klip en klaar zouden zijn, nu buiten de boot. Een geïnterviewde geeft daarvan het volgende voorbeeld:

> Wat wel gebeurt, is dat ik word gebeld door de politie, en dat je dan net niet helemaal aan de vereisten komt voor artikel 46. Een zaak waarbij jongens op de galerij van een flat worden gezien, en in de auto hebben ze dan ook nog inbrekerswerktuigen. Alles is er feitelijk, behalve dan dat het niet in de voor de nachtrust bestemde tijd plaatsvindt. Tegelijkertijd druipt de intentie er toch wel van af. Nu is die voor de nachtrust bestemde tijd natuurlijk wel flexibel, maar in de avond in een buitenwijk, zoals in dit voorbeeld; dan wordt het toch wel lastig. Maar als ik naar de hele casus kijk, en het was een paar uur later geweest, dan zouden we er wel aan komen. En nu kom ik er dus gewoon niet. (geïnterviewde officier van justitie)

De APV geeft – mits 24/7 geldend – meer mogelijkheden. Een geïnterviewde politieman uit de eenheid Den Haag, waar het APV-artikel sinds 2013 geen tijdsbeperking meer kent, geeft aan dat deze uitbreiding vooralsnog een welkome aanvulling is op de bestaande mogelijkheden.

> De APV hier in Den Haag is opgerekt om wat meer wettelijke kaders te creëren voor verdachte omstandigheden waar we tot dan toe niet heel veel mee konden. Het verbod op het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen geeft dan wel een goed handvat. De APV op dit punt geldt nu voor 24 uur. Binnen de gemeente waren er geen grote bezwaren tegen de 24-uurwerking van dit artikel binnen de APV. (geïnterviewde politiefunctionaris)

B. Bewijslast

Toepassing van de 46/311-route veronderstelt dat aannemelijk kan worden gemaakt dat de verdachte een woninginbraak voorbereidt. Dat vergt heel duidelijke aanwijzingen, bijvoorbeeld in de vorm van observaties of getuigenverklaringen. Bij het APV-artikel gaat het slechts om het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen en daarmee is er geen directe link met woninginbraak. Er is dan ook geen bewijseis dat het gereedschap voor het plegen van een *woning*inbraak zou zijn bedoeld.

> We hebben een sepot gehad met jongens die inbrekersspullen hadden klaargelegd bij een hotel. Probleem is dan dat als het voornemen hebben om een kamer in te breken, deze dan gelijk staat aan een woning, maar ze zouden ook het voornemen kunnen hebben om de kluis open te breken, of auto's in de buurt van het hotel en dan is het weer een ander verhaal. In de tas zaten handschoenen, een breekijzer en een boor. Iedereen voelt dan aan zijn water dat het foute boel is, maar het is toch net niet voldoende. Simpelweg, omdat er te veel alternatieve scenario's voor handen zijn. (geïnterviewde officier van justitie)

5.4 Verwachte effecten van afschaffing tijdsbeperking bij 46/311-route

Alle politievertegenwoordigers en officieren van justitie die we hebben gesproken in het kader van dit onderzoek staan positief tegenover het toepassen van de artikel 46/311-constructie. Er bestaan echter wel uiteenlopende ideeën over de meerwaarde van een (gedeeltelijke) afschaffing van de tijdsbeperking (voor de nachtrust bestemde tijd) om op die manier artikel 46 toe te kunnen passen. Enerzijds zijn er geïnterviewden die daar enthousiast over zijn, terwijl anderen daar kritische kanttekeningen bij plaatsen. Het enthousiasme vinden we vooral terug bij de geïnterviewde politievertegenwoordigers. Zij zien het als een belangrijke uitbreiding van de bestaande mogelijkheden. Er wordt daarbij dan vooral gerefereerd aan het feit dat woninginbraken zich – in hun ogen – niet tot de nachtelijke uren beperken, maar dat juist in de namiddag en de avond er veel inbraken plaatsvinden. Wel geven de politiemensen aan dat de artikel 46/311-route nog niet echt 'tussen de oren' zit bij de verbalisanten. Wat dat betreft moet er dus ook nog het nodige voorlichtingswerk worden gedaan.

Ook de geïnterviewde officieren van justitie staan niet afwijzend tegenover een afschaffing van de tijdsbeperking, maar zij vragen zich ook wel af wat de uiteindelijke meerwaarde er van zal zijn. Er wordt nu ook maar in beperkte mate gebruik gemaakt van de 46/311-route, en de vraag is, of dat ineens anders zou worden met een verruiming van de mogelijkheden, is de redenering. Een van de officieren oppert in dat licht dat nu eerst maar eens de huidige mogelijkheden moeten worden benut, voordat er weer allerlei nieuwe initiatieven uit de kast worden gehaald. Hij zegt daarover:

> De kern van het succes van de aanpak van woninginbraak in de achterliggende jaren, zit hem wat mij betreft toch vooral in het planmatig en projectmatig uitrollen en vasthouden en doorontwikkelen. En niet telkens weer als je iets voor 60, 70 procent hebt staan weer iets nieuws verzinnen. (….) Ik vind eigenlijk om met Louis van Gaal te spreken: 'Je maakt een plan, en dan houd je je ook aan dat plan.' Dat lijkt wat simpel, maar wat helaas nog al eens gebeurt, is, dat je een plan maakt, en het plan is nog niet klaar of je maakt alweer een nieuw plan. Dat is een beetje jammer.

Anderzijds geeft een van de andere geïnterviewde officieren van justitie aan dat het wel prettig zou zijn als de artikel 46/311-route in de avonduren zou kunnen worden ingezet. Tegelijkertijd geeft deze officier overigens ook aan geen voorstander te zijn van een verruiming naar een model waarin dat 24 uur per dag zou kunnen, omdat dit de toch al lastige bewijspositie vaak nog lastiger zal maken.

5.4.1 Kans op vergissingen

In de model-APV is bij het artikel inzake vervoer van inbrekerswerktuigen een tweede lid opgenomen met de volgende omschrijving:

> Dit verbod is niet van toepassing indien de bedoelde werktuigen niet zijn gebruikt of niet zijn bestemd om zich onrechtmatig de toegang tot een gebouw of erf te verschaffen, onrechtmatig sluitingen te openen of te verbreken, diefstal door middel van braak te vergemakkelijken of het maken van sporen te voorkomen (model-APV artikel 2:44, lid 2)

Het doel van deze toevoeging is uiteraard om te voorkomen dat degenen die beroepsmatig gebruik maken van dit soort gereedschap het risico lopen te worden beticht van het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig. Maar dit tweede lid is ook van toepassing op een burger die met een legaal doel gereedschap bij zich heeft. Wat de kans op vergissing is bij de toepassing van de APV komt in de volgende paragraaf aan bod.

Bij toepassing van de artikel 46/311-route is – zoals eerder gezegd – het voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen niet voldoende. Er moet ook sprake zijn van *omstandigheden* (of in juridische termen: feitelijkheden) die het vermoeden onderbouwen dat de persoon in kwestie van zins is een woninginbraak te plegen. Daardoor lijkt de kans op vergissingen bijzonder klein. Immers iemand die niets kwaads in de zin heeft, kan in de regel goed uitleggen waarom hij zich op een bepaalde plaats bevindt en welk doel het gereedschap dient. Degenen die beroepsmatig gereedschap bij zich hebben, zijn bovendien ook veelal in werkkleding gestoken en verplaatsen zich doorgaans in een herkenbaar bedrijfsvoertuig.

In de politiesystemen zijn geen zaken aangetroffen waarbij iemand is aangehouden op basis van de artikel-combinatie 46/311 waarbij achteraf is gebleken dat er sprake is geweest van een vergissing. Ook geen van de geïnterviewde vertegenwoordigers van politie en het Openbaar Ministerie kennen een dergelijke zaak. Verder zien de geïnterviewden geen verhoogd risico voor vergissingen bij toepassing van de 46/311-constructie als de tijdsbeperking wordt versoepeld of zelfs geschrapt.

5.5 Afdoening van APV-zaken

De overtreding 'het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig' (F116) is een zogenaamd OM-feit, dat wil zeggen dat de strafbeschikking namens de officier van justitie door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt verstuurd. Uit de gegevens van het CJIB blijkt dat in 1.874 personen een strafbeschikking hebben gekregen naar aanleiding van een F116-overtreding in 2013. In 2014 gaat het om 2.138 personen. Voor beide jaren tezamen hebben dus in totaal 4.012 personen een dergelijke strafbeschikking ontvangen.

In het bestand met F116-feiten uit de Transactiemodule dat ons ter beschikking is gesteld (zie ook paragraaf 2.1) is een variabele opgenomen met de afdoening. De verdachte kan op drie manieren reageren op de strafbeschikking (het transactievoorstel). De eerste optie is dat hij de boete (€ 90) betaalt en dat daarmee de zaak is afgedaan. De tweede mogelijkheid is om bezwaar aan te tekenen. In dat geval besluit de officier van justitie of de zaak wordt geseponeerd, gewijzigd of wordt voorgelegd aan de rechter. De derde keuze is om geheel niets te doen. In dat geval wordt de persoon in kwestie gesignaleerd voor een openstaande boete.

De procedure van bezwaar aantekenen en het voor de rechter brengen van een feit kan de nodige tijd in beslag nemen. Hetzelfde geldt voor signalering van een openstaande boete. Daarom is het niet verrassend dat een fors deel van de feiten nog niet is afgedaan. Dit geldt – logi-

scherwijs – in sterkere mate voor 2014 dan voor 2013. Het is immers te verwachten dat een (aanzienlijk) deel van degenen die een strafbeschikking hebben ontvangen niet (direct) betalen. Anno 2015 zijn 1.098 van de 1.874 strafbeschikkingen (59 procent) uit 2013 afgedaan. Voor de beschikkingen uit 2014 ligt dit percentage op 31 procent. Omdat de kans op vertekening in 2014 beduidend groter is dan bij de zaken uit 2013 – een forser deel is immers nog niet afgedaan – bekijken we alleen de afdoeningen van beschikkingen uit 2013 nader.

Het blijkt dat de boete in 60 procent van de gevallen is betaald en dat in 5 procent van de feiten de rechter tot een vonnis is gekomen. Ongeveer een op de drie zaken is geseponeerd. We tekenen hierbij aan dat deze percentages geen betrekking hebben op alle feiten uit 2013; 40 procent is immers nog niet afgedaan.

Tabel 5.1 Afdoening van F116-feiten (voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen) uit 2013

	Aantal	Percentage
Transactie betaald	658	60 %
Geseponeerd	357	32 %
Vernietigd door politie	29	3 %
Vonnis rechter	50	5 %
Persoon overleden	4	-
Totaal	1.098	100 %

Bron: Transactiemodule (776 feiten zijn nog niet afgedaan)

Het is wel duidelijk dat een fors deel van de F116-feiten wordt geseponeerd. Een geïnterviewde officier van justitie geeft hiervoor de volgende verklaring:

> De APV vergt een goede omschrijving en daar ontbreekt het vaak aan. (….) Als het toelichtingsveld in het APV-formulier leeg is, en je gaat in beroep tegen de boete is de kans zelfs 100 procent dat je dat beroep wint.

Eerder hebben we al opgemerkt dat in ongeveer 35 procent van de feiten het vrije tekstveld in de Transactiemodule leeg is (zie paragraaf 4.1). We veronderstellen dat het toelichtingsveld in deze zaken eveneens blanco zal zijn.

We kunnen in het bestand op basis van de Transactiemodule niet zien welke sepotcode er aan een feit is gegeven. Daarom hebben we bij het Parket-Generaal geïnformeerd of we daar inzicht in zouden kunnen krijgen. We hebben daarop een opgave gekregen waarvan de aantallen niet corresponderen met het CJIB-bestand (zonder dat we goed begrijpen wat daar de oorzaak van is), maar uit die opgave blijkt dat drie van de vier sepots zijn gecodeerd als ‘onvoldoende wettig bewijs’ en ‘oud feit’. De sepotgrond ‘onterecht als verdachte aangemerkt’ – wat mogelijk duidt op een vergissing – komt zeggen en schrijven één keer voor in de opgave van het Parket-Generaal.

5.6 Afdoening van artikel 46/311-zaken

Bij woninginbraak kan er sprake zijn van een voltooide inbraak, een poging daartoe, dan wel het treffen van voorbereidingshandelingen. De scheidslijn tussen deze drie mogelijkheden is soms dun en daarom zien we in de praktijk dat zowel artikel 45 Sr. (poging) als artikel 46 Sr. (voorbereiding) in combinatie met artikel 311 Sr. ten laste worden gelegd. Bij een poging kan twee derde van de maximale strafmaat worden geëist, terwijl bij voorbereidingshandelingen de helft kan worden geëist.

Uit de HKS-administratie blijkt dat bij negen zaken uit 2013 en 23 zaken uit 2014 gebruik is gemaakt van de artikel 46/311-combinatie. Bij deze 32 zaken zijn in totaal 57 verdachten (twaalf in 2013 en 45 in 2014) betrokken. In het HKS kunnen we ook zien, of een tenlastelegging is geseponeerd. Bij 25 van de 57 verdachten (44 procent) is er sprake van een sepot. De bijbehorende sepot-code is zonder uitzondering 'gebrek aan bewijs' (sepot-code 02).

Blijkbaar is het dus niet heel eenvoudig sluitend bewijs te hebben bij voorbereidingshandelingen. Dit ligt ook in lijn met wat de geïnterviewde officieren van justitie hierover zeggen (zie ook paragraaf 5.2). Er moet feitelijk weinig ruimte zijn voor een alternatieve verklaring waarom de verdachte zich bevindt waar hij zich bevindt en waarom hij gereedschap bij zich heeft. Dit laatste – het voorhanden hebben van gereedschap – is niet vaak het punt waarop de zaak het niet haalt, maar het aannemelijk maken dat de verdachte een *woning*inbraak wilde plegen, blijkt in de strafrechtpraktijk een stuk lastiger. Het veronderstelt immers dat iemand een woonhuis uitdrukkelijk benadert dan wel dat het zoekend rondrijden of lopen wordt gedocumenteerd met relevante observaties.

5.7 Rechterlijke uitspraken bij 46/311-zaken

De meest bekende, en naar ons weten de eerste strafzaak waarbij voorbereidingshandelingen bij woninginbraak ten laste zijn gelegd betreft de zaak met twee Litouwers. In deze zaak zijn twee verdachten uit Litouwen op 27 maart 2013 door de politierechter bij de Rechtbank van Den Haag voor het voorbereiden van een woninginbraak veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes weken (RBDHA:2013:9909). Deze twee verdachten werd op 18 maart 2013 aangetroffen op het erf van een woning om 03.30 uur. Een van de verdachten heeft een zakmes, zaklampje, diverse inbrekerswerktuigen, waaronder schroevendraaiers en zwarte handschoenen bij zich. In het rechtbankverslag wordt bij nadere bewijsoverwegingen het volgende gesteld:

> Vaststaat dat de medeverdachte midden in de nacht op het trottoir voor de [adres] door de verbalisanten is aangetroffen met diverse inbrekersgereedschappen in zijn rugzak. Zijn verdachte is het erf opgelopen en door de verbalisanten aangetroffen ter hoogte van de auto onder de carport met een schroevendraaier in zijn hand.
>
> De verdachte heeft geen aannemelijke verklaring gegeven waarom zij zich op het erf van [adres] bevonden. De politierechter kan dit niet anders verstaan dan dat de verdachte en zijn medever-

dachte een crimineel doel voor ogen hadden toen zij zich hier bevonden, namelijk het plegen van een inbraak in de woning van de bewoners van [adres]. Zij hadden daarbij ook goederen voorhanden, zoals schroevendraaiers, welke dienstig zouden zijn bij de voorbereiding van genoemd feit. De verklaring van de medeverdachte dat hij de tas met schroevendraaiers even daarvoor in de bosjes had gevonden, acht de politierechter niet aannemelijk.

Voorts is in het bijzonder mede redengevend dat om 03.00 uur op [adres 3] te Leimuiden door getuige [getuige 1] is gezien dat er twee mannen op zijn erf liepen. De politierechter overweegt dat de [adres] in de nabije omgeving is van het [adres 3]. Gelet op het opgegeven signalement dat door de getuige [getuige 1] is gegeven in combinatie met de foto's die door de verbalisanten van de verdachte en medeverdachte zijn gemaakt, concludeert de politierechter dat dit de verdachte en zijn medeverdachten moeten zijn geweest. Hieruit blijkt dat de verdachte en de medeverdachte op pad zijn geweest om inbra(a)k(en) te plegen. Het in dagvaarding ten laste gelegde feit kan derhalve wettig en overtuigend bewezen worden verklaard.

Opmerkelijk detail in deze zaak is dat de officier van justitie in de vordering om een gevangenisstraf van een maand vraagt, terwijl de rechter besluit een zwaardere straf, namelijk zes weken, op te leggen. De rechter motiveert het vonnis als volgt:

De verdachte heeft zich samen met zijn medeverdachte schuldig gemaakt aan de voorbereiding van diefstal. Bij inbraken gaat het echter vaak om veel meer dan geld en ongemak: mensen voelen zich in hun privacy aangetast omdat er iemand in hun huis is geweest. Ze blijven last houden van angstgevoelens, voelen zich niet meer veilig in hun huis en zijn bang dat er opnieuw zal worden ingebroken. Het lijkt er niet op dat de verdachte bij deze gevolgen heeft stilgestaan. Voor hem telt blijkbaar alleen dat hij snel geld kan 'verdienen'. De verdachte dient ervan doordrongen te worden dat hij van andermans eigendommen af moet blijven en op een eerlijke manier aan zijn geld moet komen.

Naar het oordeel van de politierechter komen de ernst van het bewezenverklaarde en de door de politierechter in aanmerking genomen omstandigheden onvoldoende tot uitdrukking in de door de officier van justitie gevorderde straf. Het is de politierechter duidelijk geworden dat de verdachte en zijn medeverdachte op rooftocht waren en dat zij in Nederland verblijven met het doel om inbraken te plegen. Het is op deze grond dat de politierechter de hierna te vermelden zwaardere straf zal opleggen dan door de officier van justitie gevorderd.

Naast de zaak met de Litouwers heeft het parket Den Haag in ieder geval nog drie andere zaken aan de rechter voorgelegd. En ook in deze zaken is het tot een veroordeling gekomen. Een van deze zaken speelt zich af in Hazerswoude dorp en de casus is vergelijkbaar met de zaak van de Litouwers. Verdachten worden in de tuin gezien. Ze worden aangehouden als ze in een busje willen wegrijden. Het blijkt dat ze een tas met handschoenen, een breekijzer, schroevendraaiers, zaklampen en dergelijke bij zich hebben. Bovendien zitten de broeken van de mannen vol met modder uit de tuinen. Ook deze zaak levert een gevangenisstraf op van zes weken.

Het parket Amsterdam heeft eveneens een beperkt aantal zaken rond voorbereidingshandelingen bij woninginbraak met succes aan de rechter voorgelegd. Zoals eerder gesteld, wordt voorbereiding ook nog wel eens subsidiair ten laste gelegd. Zo is er een zaak waarbij een verdachte door de rechtbank Amsterdam wordt veroordeeld voor poging woninginbraak, maar wordt in hoger beroep vrijgesproken. Er is echter subsidiair voorbereiding ten laste gelegd en het hof acht het wel bewezen dat de verdachte zich hieraan schuldig heeft gemaakt. Pikant detail in deze zaak is dat de oorspronkelijke straf voor poging woninginbraak acht weken gevangenisstraf, waarvan twee weken voorwaardelijk luidt, terwijl het hof de verdachte voor voorbereiding een gevangenisstraf van twee maanden oplegt. De rechter motiveert de strafmaat als volgt:

> Indien sprake zou zijn van een voltooid delict, zou het hof, gelet op het feit dat sprake is van recidive en aansluitend bij de Oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), een gevangenisstraf voor de duur van 5 maanden passend en geboden hebben geacht. In casu is echter sprake van voorbereiding van een dergelijk feit, zodat de straf dient te worden gematigd. Daarnaast houdt het hof in het voordeel van de verdachte rekening met zijn persoonlijke omstandigheden, zoals deze ter terechtzitting in hoger beroep naar voren zijn gekomen. Het hof acht, alles afwegende, een gevangenisstraf van na te melden duur passend en geboden.

Het vonnis in een zaak uit Amsterdam waarbij drie verdachten door de rechtbank zijn veroordeeld tot negen weken gevangenisstraf voor het voorbereiden van een woninginbraak wordt in hoger beroep vernietigd. De verdachten worden vrijgesproken wegens een technische fout in de tenlastelegging. Er is ‘voorbereiding van woninginbraak in vereniging’ ten laste gelegd, terwijl het om ‘voorbereiding in vereniging van woninginbraak’ gaat. In deze zaak zijn de drie mannen meerdere keren langs een pand gereden en hebben ze even later een tas met inbrekersspullen (geschikt om met de kerntrekkersmethode in te breken) in een plantenbak verstopt. De rechtbank kwalificeerde deze handelingen als voorbereiding op een woninginbraak, omdat alternatieve scenario’s niet aannemelijk worden geacht. Het hof spreekt zich niet hierover uit. Het hof stelt:

> Daargelaten of het complex van de in het dossier beschreven handelingen van de verdachte en anderen valt te kwalificeren als gericht op de voorbereiding van het plegen van een misdrijf zoals bedoeld in artikel 46 Wetboek van Strafrecht, stelt het hof vast dat nu voorts niet is ten laste gelegd het medeplegen van voorbereidingshandelingen, de verdachte reeds om die reden dient te worden vrijgesproken.

Ook de geïnterviewde vertegenwoordiger van het parket Midden-Nederland geeft aan dat ze sinds de herfst van 2014 actief gebruik maken van de mogelijkheid om voorbereidingshandelingen bij woninginbraak strafrechtelijk aan te pakken.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we conclusies op basis van de onderzoeksresultaten. Dit doen we aan de hand van de onderzoeksvragen, zoals ook beschreven in paragraaf 1.3. We besluiten dit hoofdstuk met een aantal wegen waarlangs een (strafrechtelijke) aanpak van voorbereidingshandelingen meer vorm zou kunnen krijgen.

6.1 De onderzoeksvragen beantwoord

Aantreffen van voorbereidingshandelingen bij woninginbraak

De eerste onderzoeksvraag luidt: Hoe vaak komt het voor dat de politie vermeende inbrekers aantreft bij het (mogelijk) treffen van voorbereidingshandelingen? Het antwoord kan niet in één getal worden gegeven.

De politie houdt in een beperkt aantal zaken per jaar verdachten aan voor het treffen van voorbereidingshandelingen door gebruik te maken van de artikelcombinatie 46/311 uit het Wetboek van Strafrecht. We hebben twee jaren nader bekeken (2013 en 2014) en 2013 kan daarvoor als een 'aanloopjaar' worden gezien. In 2014 hebben we 23 zaken, met 45 verdachten weten te traceren in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie. Het is goed mogelijk dat daarmee nog niet alle zaken in beeld zijn, maar uit de gesprekken met politie en justitievertegenwoordigers blijkt dat de 46/311-contructie vooralsnog niet vaak ten laste wordt gelegd. De uitspraak dat het hooguit om 'enkele tientallen' zaken gaat, zien wij daarom dan ook als een realistisch antwoord.

De politie treft echter ook vermeende inbrekers die zich voorbereiden op een woninginbraak, zonder dat de 46/311-artikelen ten laste worden gelegd, maar waarbij de zaak wordt afgedaan aan de hand van het APV-artikel Vervoeren inbrekerswerktuig. Dit artikel kan echter ook worden gebruikt in de fase waarin nog niet kan worden gesproken van voorbereiding in strafrechtelijke zin. Het slechts voorhanden hebben van inbrekerswerktuigen is voldoende voor het APV-artikel, maar niet voor artikel 46/311. Om voorbereiding ten laste te kunnen leggen moet worden bewezen dat de verdachte zich voorbereidt op een *woning*inbraak.

In 2013 zijn er 1.609 zaken, met 1.874 verdachten, geregistreerd voor overtreding van het desbetreffende APV-artikel. In 2014 gaat het om 1.857 zaken, corresponderend met 2.138 verdachten. Het APV-artikel heeft echter ook betrekking op het vervoeren van inbrekerswerktuig voor een bedrijfsinbraak of het openbreken van een slot bij (brom)fietsendiefstal. Het is lang niet altijd duidelijk welk misdrijf de verdachte in gedachte heeft. Door bestudering van een aantal APV-zaken is de beredeneerde schatting dat op jaarbasis ongeveer 800-900 APV-zaken inzake het aantreffen van inbrekerswerktuigen een relatie hebben met woninginbraak.

Naast registratie als artikel 46/311- of APV-zaak kunnen voorbereidingshandelingen ook nog onder een andere noemer verstopt zitten in de politieadministratie. Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit niet zo vaak het geval is; naar schatting draait het om rond de 75 zaken op jaarbasis.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidt, dat de politie op jaarbasis naar schatting ongeveer duizend keer vermeende woninginbrekers aantreft die zich mogelijk aan het voorbereiden zijn op een woninginbraak.[17] Het is niet goed vast te stellen welk deel hiervan via de artikelcombinatie 46/311 is aan te pakken, maar dit aandeel zal vermoedelijk dichter bij de 10 procent liggen dan bij de 50 procent. Anderzijds is wel duidelijk dat er meer zaken artikel 46/311-waardig zijn dan wat er momenteel langs die weg wordt opgepakt.

Tijdstip van aantreffen

De tweede onderzoeksvraag betreft de tijdstippen waarop potentiële inbrekers worden aangetroffen. Het is duidelijk dat het antwoord op deze vraag wordt beïnvloed door de wettelijke mogelijkheden van de politie. De politie kan alleen aan de hand van de artikelcombinatie 46/311 optreden tijdens de ‘voor de nachtrust bestemde tijd’. De APV kan in sommige gemeenten 24-uur per dag worden benut, maar in andere gemeenten slechts tussen 22.00-06.00 uur.

Ongeveer 30 procent van de woninginbraken vindt plaats in de tijdsperiode 22.00-06.00 uur. Daarentegen valt het aantreffen van inbrekerswerktuigen bestemd voor het plegen van een woninginbraak voor ongeveer twee derde binnen het tijdvak 22.00-06.00 Hoe we dit verschil moeten verklaren is niet duidelijk. De beperking in de APV lijkt wel iets te verklaren, maar niet het forse verschil. Ook binnen de eenheid Den Haag vindt ruim 60 procent van het aantreffen van inbrekerswerktuig plaats tussen 22.00-06.00 uur, terwijl de gemeente Den Haag de APV heeft verruimd naar 24/7. De meest voor de hand liggende verklaring is dat politiemensen hier mogelijk meer op zijn gespitst gedurende nachtelijke uren en dat inbrekers in spe wellicht eerder opvallen in de stilte van de nacht.

Verschijningsvormen voorbereidingshandelingen

De derde onderzoeksvraag luidt: ‘Wat zijn de verschijningsvormen die als voorbereidingshandelingen worden geïdentificeerd?’ Als we voorbereidingshandeling hier opvatten zoals bedoeld in artikel 46 dan bestaan de handelingen enerzijds uit het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig. Dit kan specifiek gereedschap zijn, maar dat hoeft niet. Ook een schroevendraaier kan als inbrekerswerktuig worden aangemerkt. Het is wel zo dat het makkelijker te bewijzen is dat het gereedschap voor een inbraak is bestemd naarmate het meer specifiek gereedschap betreft. Maar ook de combinatie van gereedschappen speelt een rol: het bezit van

[17] Ter vergelijking: in 2014 heeft de politie in ongeveer vijfduizend zaken verdachten aangehouden voor een (poging tot) woninginbraak (Politie, Landelijke Eenheid, DLIO, afdeling Analyse & Onderzoek).

slechts een schroevendraaier is een ander verhaal, dan bijvoorbeeld het meevoeren van een schroevendraaier, breekijzer, handschoenen en een slotentrekker.

Anderzijds moeten voorbereidingshandelingen blijken uit het gedrag van de verdachte. Dit kan rondrijden in een woonwijk zijn, met speciale aandacht een pand bekijken, maar ook het reeds daadwerkelijk bewegen naar het object dat in het vizier is. Naarmate de verdachte dichter bij het pand is – dichter tegen een poging woninginbraak aanzit – zal het bewijs van voorbereiding sterker zijn. Dit impliceert dat de politie – wil ze met succes de artikel 46/311-route kunnen aanwenden – niet meteen moet toeslaan, maar liefst de verdachte eerst een tijdje moet observeren. Verklaringen van getuigen zijn natuurlijk een welkome aanvulling in deze.

Vergissingen

Onderzoeksvraag 4 luidt: 'In welke mate komen er vergissingen voor (bijvoorbeeld aanhouding van een slotenmaker te goeder trouw)?' En in het verlengde hiervan onderzoeksvraag 5: 'Is te verwachten dat overdag en in de avond zich vaker vergissingen voordoen dan in de nacht? Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd?'

Het antwoord op beide vragen kan kort zijn: nee, die kans is bijzonder klein. We hebben in elk geval hiervan geen voorbeelden gevonden en het ligt ook niet in de rede dat een dergelijke vergissing voor zal komen, want – zoals hiervoor gesteld – is slechts het voorhanden hebben van gereedschap niet voldoende om iemand van voorbereidingshandelingen te betichten.

Bij optreden aan de hand van het APV-artikel is de kans op vergissen – in theorie – groter, want daar is enkel het voorhanden hebben van inbrekerswerktuig in principe wel een voldoende bewijs. Er zijn ons echter geen gevallen bekend, dat een slotenmaker of een klusjesman een bekeuring heeft gekregen voor het vervoeren van inbrekerswerktuigen; soortgelijks geldt ook voor gewone burgers die 'inbrekerswerktuigen' vervoeren. Wel zien we dat veel APV-zaken worden geseponeerd, maar dat ligt waarschijnlijk meer aan gebrekkige documentatie van de verbalisant dan aan het feit dat er een vergissing is gemaakt.

Afhandeling

De laatste twee onderzoeksvragen (6 en7) luiden: 'Wat zijn de ervaringen met de verdere afhandeling van processen-verbaal door officieren van justitie en rechters in de praktijk, positief en negatief?' En: 'Komt het daadwerkelijk tot veroordelingen? Zo nee, waarom niet?'

Er is nog niet zo veel ervaring opgedaan met de toepassing van de artikelcombinatie 46/311 om voorbereiding van woninginbraak te vervolgen, maar de eerste ervaringen zijn positief te noemen. De officieren van justitie die wij hebben gesproken geven aan soms 'nee' te verkopen richting politie, omdat er onvoldoende bewijs is dat er daadwerkelijk een woninginbraak is voorbereid, maar de zaken die wel worden ingestuurd, worden opgepakt en daar waar mogelijk voor de rechter gebracht. Wel lijkt het zo – evenals bij de politie – dat de mogelijkheid om voorbereiding van woninginbraak strafrechtelijk te vervolgen nog verder moet indalen binnen de OM-organisatie.

We hebben geen rechters gesproken, maar op basis van de rechtbankverslagen lijken zij niet afwijzend te staan tegenover het toepassen van artikel 46 bij woninginbraak. Er zijn inmiddels dan ook meerdere veroordelingen uitgesproken. De strafeis varieert daarbij van zes tot negen weken gevangenisstraf. Deze straffen zijn in lijn met het uitgangspunt dat voorbereiding als strafverminderend (minus de helft) wordt gezien in vergelijking met de voltooide versie van een delict, hier zijnde een voltooide woninginbraak.

6.2 Uitdagingen voor de toekomst

Het verzoek van de politie-eenheid Amsterdam dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek, namelijk de wens om de tijdsbeperking bij de toepassing van artikel 46 bij woninginbraak (voor de nachtrust bestemde tijd) op te heffen, lijkt niet op bezwaren te stuiten. Wel is het zo dat het benutten van de artikel 46/311-route nog relatief onbekend is en dat de huidige wettelijke mogelijkheden (nog) niet ten volle worden benut.

Het benutten van de artikelcombinatie 46/311 wordt sterk begrensd door de bewijslast om aannemelijk te maken dat de verdachte daadwerkelijk een woninginbraak wil plegen. Daarmee schuift voorbereiding heel dicht tegen poging aan. Het huidige APV-artikel (vervoeren inbrekerswerktuig) geeft veel meer ruimte om proactief op te treden. Een nadere bezinning op de mogelijkheden van een optimale benutting van dit artikel lijkt gezien de ambitie om fors in zetten op woninginbraak – als HIC – voor de hand te liggen. Daar is naar onze inschatting de nodige winst te behalen. Daarbij zou ook gedacht kunnen worden aan het standaard registreren van overtreding van dit APV-artikel in BVH en JDS.

Geraadpleegde literatuur

Algemeen Overleg Politieonderwerpen van 30 januari 2014.

Kamerstuk 29 628, nr. 438, vergaderjaar 2013-2014, voorgesteld 18 maart 2014.

Openbaar Ministerie (2014) Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, Commissie Feiten en Tarieven.

Openbaar Ministerie (2015) Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning (2015R033).

Peeters, M.P., H. Elffers, J.J. van der Kemp en W.M.E.H. Beijers (2011). *Evidence-based aanpak van woninginbraak: Enkele voorstellen voor een intensievere aanpak van woninginbraak, op basis van een inventarisatie van de criminologische literatuur*. Reeks Criminologie nr. 4, Vrije Universiteit Amsterdam.

Internetpagina's

decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie (APV-regelingen gemeenten)

denhaag.nl/home/bewoners/gemeente/document/Voorstel-van-het-college-inzake-Wijziging-van-de-Algemene-Plaatselijke-Verordening-APV-artikel-244-vervoer-inbrekerswerktuigen-artikel-252-bedelarij.htm

hetzuidenbarendrecht.nl/nieuws/zes-inbraken-in-barendrecht-1.4933594

juribus.eu/rbdha20139909-voorbereidingshandelingen-inbraak-inbrekerswerktuigen/

om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@31664/veroordelingen/

wetboek-online.nl/wet/Wetboek%20van%20Strafrecht.html

wetten.overheid.nl/BWBR0029447/4/41/411/geldigheidsdatum_18-06-2015 (Circulaire BOA)

zakelijk.infonu.nl/juridisch/87851-voorbereiding-tot-het-plegen-van-een-strafbaar-feit.html

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter	
Prof. Dr. W. Bernasco	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving (NSCR)
Leden	
Drs. A. ten Boom	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-centrum (WODC)
Dr. N. Kop	Politieacademie Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde
Drs. M.N. Nooteboom	Openbaar Ministerie Parket-Generaal
Dr. R. Teijl	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Beschermen Aanpakken en Voorkomen
Agenda-lid	
Mr. F.J.E. Krips	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Wetgeving en Juridische zaken (DWJZ)

Bijlage 2 Zoektocht in BVH met BRAINS

De Nationale Politie beschikt voor het systeem BRAINS waarmee zoekslagen in BVH kunnen worden uitgevoerd. In overleg met de BRAINS-beheerder is op diverse manieren gezocht. In eerste aanleg is dit gebeurd aan de hand van de volgende zoektermen:

> woninginbraak AND (voorbereiding* OR inbrekerswerktuig OR breekijzer OR schroevendraaier)

Dat leverde te weinig hits op. We hadden een aantal mutatienummers en namen gekregen van de politie en het OM uit Amsterdam en deze waren niet geselecteerd op basis van bovenstaande zoektermen. Daarna is het net wijder uitgegooid en is het systeem doorlopen aan de hand van de volgende zoekslag:

> incidentcdA20 OR incidentcdA30 OR incidentcdB20 OR incidentcdB30 OR incidentcdF0010 OR incidentcdE40 OR incidentcdA12 OR incidentcdA81 OR incidentcdA90 OR incidentcdD51 OR incidentcdH31

waarbij

A20	Gekwalificeerde diefstal in/uit woning
A30	Diefstal in/uit woning (niet gekwalificeerd)
B20	Gekwalificeerde diefstal met geweld in/uit woning
B30	Diefstal met geweld in/uit woning (niet gekwalificeerd)
F0010	Overtreding APV
E40	Afhandeling overige meldingen
A12	Diefstal uit/vanaf andere vervoermiddelen
A81	Heling
A90	Overige (eenvoudige) diefstal
D51	Vals kenteken/kentekenplaten
H31	Aantreffen goed/overig voertuig

Dit levert voor de eenheden Amsterdam en Den Haag voor de jaren 2013 en 2014 in totaal 241.996 hits op. Vervolgens is deze vangst beperkt tot:

> Inbeslaggenomen goederen
> HANDGEREEDSCHA, LADDER, PIKHAAK, SCHROEVEDRAAIE, ZAKLANTAARN

Na deze laatste beperking zijn er 966 hits. Deze zaken zijn vervolgens naar een Excelbestand geschreven.

Bijlage 3 Geïnterviewde functionarissen

Organisatie	Functie
Politie-eenheid Amsterdam	Regionaal projectleider Woninginbraken
Openbaar Ministerie, parket Amsterdam	Portefeuillehouder High Impact Crime
Politie-eenheid Den Haag	Projectleider Woninginbraak
Openbaar Ministerie, parket Den Haag	Portefeuillehouder Woninginbraak
Politie-eenheid Midden-Nederland	Portefeuillehouder High Impact Crime
Openbaar Ministerie, parket Utrecht	Portefeuillehouder Woninginbraak
Openbaar Ministerie, parket Oost-Nederland	Landelijke coördinator High Impact Crime